Non classifié **ENV/EPOC(2006)15/FINAL**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **02-Apr-2008**

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT
COMITE DES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT

ENV/EPOC(2006)15/FINAL
Non classifié

ÉVALUER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE PARTENARIATS AUXQUELS PARTICIPENT LES POUVOIRS PUBLICS DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE

Français - Or. Anglais

JT03243466
TA 84629 : 14/12/07-4/01/08

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été rédigé après une réunion des ministres de l'environnement des pays de l'OCDE en 2004, au cours de laquelle les participants ont demandé que soient étudiées l'efficience et l'efficacité des partenariats. Ce document porte sur l'évaluation de partenariats auxquels participent les pouvoirs publics des pays Membres. Sa préparation a bénéficié des discussions du séminaire organisé à Paris le 12 septembre 2006 et de la réunion du Comité des politiques de l'environnement de l'OCDE (EPOC) qui s'est tenue à Cracovie (Pologne) les 26 et 27 octobre 2006.

Ce rapport a été rédigé par Eija Kiiskinen et Roberto Martin-Hurtado, sous la supervision de Brendan Gillespie. L'enquête de l'OCDE sur l'évaluation des partenariats à visée environnementale présentée à l'annexe 1 a été menée avec le concours de Darian Stibbe, du Centre for the Advancement of Sustainable Development Partnerships (CASDP) ainsi qu'avec l'aide d'Eva Halper et de Ros Tennyson, de la Partnering Initiative, qui ont également apporté leur contribution à d'autres parties du rapport. Le Secrétariat souhaite remercier les participants au séminaire de leurs précieux commentaires, ainsi que les partenaires qui ont répondu au questionnaire de l'enquête et fourni des informations complémentaires sur leurs partenariats.

La préparation du rapport a été rendue possible par la contribution financière du Ministère italien de l'environnement, de la protection du territoire et de la mer.

Ce document ne représente pas nécessairement les vues de l'OCDE et de ses pays Membres. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général.

Copyright OCDE, 2008
Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document doit être adressée à rights@oecd.org. Éditions OCDE, 2, rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 4

1. INTRODUCTION 6

2. TYPES DE PARTENARIAT : FINALITÉ ET VALEUR AJOUTÉE 7

2.1 Qu'est-ce qu'un partenariat ? 7
2.2 Quels sont les différents types de partenariat ? 8
2.3 En quoi les partenariats apportent-ils de la valeur ajoutée ? 9

3. LES LEÇONS DE L'ÉVALUATION : DÉFINIR LES FACTEURS DE RÉUSSITE DES PARTENARIATS 13

3.1 Pourquoi évaluer les partenariats ? 13
3.2 Dans quelle mesure les partenariats sont-ils évalués ? 14
3.3 Sur quoi portent les méthodologies d'évaluation existantes ? 14
3.4 Quelles caractéristiques des partenariats sont le plus fréquemment étudiées ? 16
3.5 Quels sont les facteurs de réussite courants des partenariats ? 18

4. RENFORCER L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS 19

4.1 Éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats 19

ANNEXE 1 : L'ENQUÊTE DE L'OCDE SUR L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS À VISÉE ENVIRONNEMENTALE 25

A. Informations générales : Les partenariats sont-ils actifs ? Ont-ils des effets positifs directs sur l'environnement ? 26
B. Types de partenariats : Quels sont les objectifs des partenariats ? Que font-ils ? 26
C. Programmes d'évaluation 27
D. Points à évaluer 28

ANNEXE 2 : EXEMPLES DES MÉTHODOLOGIES UTILISÉES POUR L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS 29

ANNEXE 3 : LES PRINCIPES DU CAD POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT 32

ANNEXE 4 : RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 33

RÉSUMÉ

Partout dans le monde, les démarches faisant intervenir des partenariats se multiplient. Les partenariats sont souvent considérés comme des compléments à l'action gouvernementale classique menée en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable, et comme des outils importants pour exploiter au mieux les fonds issus de différentes sources, encourager la diffusion des technologies et réunir les compétences des autorités, des universités, des entreprises et des organisations de protection de l'environnement, entre autres. Cependant, tous les partenariats ne fonctionnent pas. En avril 2004, les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE se sont penchés sur les questions que soulèvent les approches fondées sur des partenariats, et ont invité l'Organisation à étudier l'efficacité et l'efficience des initiatives entreprises dans ce domaine. Le présent rapport a pour objet de répondre à la demande des ministres et de contribuer à promouvoir des partenariats plus efficaces et plus efficients grâce à une meilleure évaluation. Il porte sur les partenariats auxquels participent les pouvoirs publics des pays Membres de l'OCDE.

S'il n'existe pas de définition convenue du terme « partenariat », il sera employé dans ce rapport au sens d'*arrangement volontaire* au sein duquel *les risques et les avantages sont partagés* entre les partenaires, et qui associe et *met à profit les ressources financières* et non financières des partenaires afin d'atteindre des objectifs spécifiques. Une enquête menée sur ce thème, qui a permis de recueillir des informations sur les partenariats comportant un volet environnemental important enregistrés auprès de la Commission du développement durable (CDD) des Nations Unies, laisse supposer que les partenariats ont de multiples fondements et recouvrent toute une gamme d'activités, qui sont souvent menées de front. En général, les partenariats de la CDD sont plus volontiers utilisés pour faciliter, coordonner ou soutenir les mesures de protection de l'environnement que pour améliorer directement les résultats sur l'environnement, ce qui a des conséquences sur l'évaluation de leur efficacité environnementale et de leur efficience économique.

L'évaluation est importante pour pouvoir étudier de manière critique la valeur ajoutée des partenariats. Il est nécessaire d'effectuer des évaluations fiables afin de démontrer que les partenariats représentent réellement des compléments aux moyens d'action classiques et à leur mise en œuvre. Toutefois, relativement peu d'études ont été faites sur l'évaluation des partenariats jusqu'à présent, peut-être parce qu'il s'est écoulé trop peu de temps depuis que des partenariats ont été créés après le Sommet mondial pour le développement durable. Dans l'enquête sur les partenariats de la CDD menée pour le présent rapport, seuls 28 % des partenariats ayant répondu avaient effectué une évaluation. Parallèlement, on s'intéresse de plus en plus aux aspects méthodologiques de l'évaluation des partenariats, et plusieurs organisations ont élaboré des cadres et des méthodologies d'évaluation des partenariats.

Divers facteurs de réussite ont été retenus dans les évaluations menées jusqu'à présent. Certains concernent l'efficacité de la gestion du projet (objectifs précis, plans détaillés, conduite efficace, ressources suffisantes et responsabilité, par exemple), alors que d'autres portent davantage sur la dynamique des partenariats (analyse des besoins des différents partenaires, propriété partagée, flexibilité, etc.). L'étude des coûts et avantages principaux générés par les partenariats est cependant rare.

A l'évidence, il est nécessaire d'approfondir les travaux sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats, en examinant des études de cas mais aussi les méthodes utilisées. Le rapport présente à cette fin des éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats auxquels participent les pouvoirs publics. L'évaluation est abordée sous l'angle de l'action publique et les partenariats sont considérés comme un complément à d'autres moyens d'action. Cette démarche ne serait pas nécessairement applicable à des partenariats ne comptant que des membres non gouvernementaux. Il est proposé dans le présent document que l'évaluation des partenariats auxquels participent les pouvoirs publics porte non seulement sur les aspects opérationnels, mais aussi sur la raison d'être du partenariat, l'efficacité, l'efficience (notamment les coûts de transaction, les frais de fonctionnement et les coûts d'opportunité), les avantages, le levier financier, la cohérence de l'action et la durabilité. Deux problèmes risquent de gêner l'élaboration de systèmes d'évaluation fiables : l'absence d'objectifs clairs et l'absence d'analyse des coûts et des avantages de solutions n'impliquant pas de partenariat.

1. INTRODUCTION

En avril 2004, les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE ont invité l'Organisation à étudier l'efficacité et l'efficience des initiatives faisant intervenir des partenariats[1]. Pendant les débats, les ministres ont reconnu que des initiatives de ce type pouvaient compléter les actions gouvernementales classiques en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable, par exemple en tirant le meilleur parti possible des ressources, en diffusant les technologies et en s'appuyant sur les compétences de différents groupes. Les ministres ont également admis que tous les partenariats ne fonctionnaient pas. Ils ont estimé que l'indépendance et la capacité d'analyse de l'OCDE rendaient l'Organisation à même d'évaluer les initiatives impliquant des partenariats, d'analyser les réussites et les échecs et de faire connaître les bonnes pratiques dans ce domaine.

Le présent rapport a pour objet de répondre à la demande des ministres de l'environnement des pays de l'OCDE et de contribuer à analyser l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats. Il porte sur les partenariats auxquels participent les pouvoirs publics des pays Membres de l'OCDE. Plus précisément, les objectifs du rapport sont les suivants :

- Analyser la finalité et la valeur ajoutée des partenariats ;
- Passer en revue les évaluations de partenariats déjà menées et les méthodes utilisées, et faire la synthèse des enseignements tirés ;
- Réfléchir au renforcement de l'évaluation des partenariats du point de vue de l'action publique, notamment en déterminant les éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats.

Ce rapport tient compte des conclusions du séminaire sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats, organisé à l'OCDE à Paris le 12 septembre 2006. Certains participants au séminaire ont proposé que ce document serve de référence pour les autorités souhaitant effectuer des évaluations des partenariats, et qu'après avoir accumulé de l'expérience dans ce domaine, d'autres échanges puissent avoir lieu. On a également suggéré qu'il serait plus approprié de mener les travaux futurs sur les partenariats dans le cadre du développement durable plutôt que de la politique de l'environnement, dans la mesure où les partenariats créés à la suite du Sommet mondial pour le développement durable s'inscrivent généralement dans la perspective du développement durable.

L'Italie a apporté une contribution financière pour la préparation de ce rapport ainsi que pour l'organisation du séminaire.

[1] ‹‹Résumé du Président››. Réunion du Comité des politiques d'environnement au niveau des ministres. 20-21 avril 2004.

2. TYPES DE PARTENARIAT : FINALITÉ ET VALEUR AJOUTÉE

2.1 Qu'est-ce qu'un partenariat ?

En l'espace de dix ans, les partenariats – travaux en collaboration entre des autorités publiques, des agences internationales, des organisations de la société civile et le secteur privé – ont rapidement gagné en importance jusqu'à devenir pour les pouvoirs publics des mécanismes permettant de s'attaquer aux questions d'environnement et de développement. La place grandissante qui leur est accordée découle de l'évolution des rôles, des responsabilités et des relations entre les diverses parties prenantes, ainsi que de « l'éventail de plus en plus large des personnes et des institutions dont on estime – et qui estiment elles-mêmes – qu'elles ont un rôle et une responsabilité légitimes en faveur du développement durable »[2].

A l'échelle internationale, la stratégie de partenariat est apparue au cours des débats du Sommet de la Terre (Rio de Janeiro, 1992) comme l'un des mécanismes permettant d'atteindre les objectifs d'Action 21. Dix ans plus tard, les partenariats ont été largement étudiés pendant le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg, où les gouvernements ont été encouragés à établir des nouveaux partenariats. Depuis lors, le Secrétariat des Nations Unies en a enregistré plus de 300[3].

Il n'existe pas de définition communément admise des partenariats au delà de l'acception générale de « forme d'activité conjointe mutuellement avantageuse »[4]. Dans les revues spécialisées comme dans les médias grand public, le terme est employé de manière assez vague et couvre tous les types de relations ou d'alliances. Pour compliquer les choses, la notion de « partenariat » devenant à la mode, de nombreux accords classiques ont été rebaptisés de la sorte, parfois uniquement pour des besoins de relations publiques.

Ce rapport porte sur les partenariats pour le développement durable de la Commission du développement durable (CDD). Ils sont définis comme des ‹‹ initiatives volontaires prises par les parties prenantes et contribuant à la mise à exécution des engagements en faveur du développement durable pris à l'échelon intergouvernemental dans le cadre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan d'application de Johannesburg.›› Ces partenariats devraient être créés et fonctionner suivant un ensemble convenu de critères et de directives[5]. La Commission du développement durable des Nations Unies est l'intermédiaire désigné pour les discussions sur ces partenariats. Comme les gouvernements des pays Membres de l'OCDE l'ont demandé, le présent document est destiné à venir à l'appui des débats de la CDD.

Ce projet étant mené dans le cadre du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE, il sera axé sur les partenariats qui :

i. impliquent des pouvoirs publics de pays Membres de l'OCDE et

ii. ont une visée essentiellement environnementale.

---

2 Greener, 2005

3 http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships

4 Rein *et al.*, 2005

5 E/CN.17/2003/6

Les caractéristiques principales des partenariats étudiés dans ce rapport sont les suivantes :

- Un *arrangement volontaire* (bien qu'il puisse exister certains accords contraignants, en particulier lorsque des financements sont prévus[6]) impliquant des pouvoirs publics.
- Un *moyen de partager les risques et les avantages entre les partenaires* (au delà des risques ou avantages financiers purs).
- Un instrument combinant et *optimisant les ressources financières et non financières* des partenaires afin d'atteindre des objectifs spécifiques.

Encadré 1. Différentes significations de « partenariat »

Plusieurs exemples de définition des partenariats sont donnés ci-dessous :

i) Les autorités britanniques définissent ce terme comme un « arrangement contractuel entre les secteurs public et privé (…) avec un accord précis sur des objectifs communs pour la fourniture d'infrastructures publiques et/ou de services publics par le secteur privé, qui auraient autrement fait l'objet d'un marché public classique[7].

ii) Les autorités de certains pays de l'OCDE, par exemple aux États-Unis et au Canada, définissent les partenariats dans le domaine environnemental comme des arrangements volontaires en collaboration entre les autorités et des entités privées, qui sont élaborés pour procéder à des améliorations d'ordre environnemental dans le cadre de programmes locaux, régionaux et nationaux, dans des domaines qui ne sont souvent pas réglementés, ou pour lesquels le contrôle et les ressources de l'État sont limités. Certains partenariats dans le domaine environnemental peuvent être qualifiés d'approches volontaires[8] pour l'amélioration de l'environnement.

iii) Les partenariats sont de plus en plus encouragés dans le cadre de la coopération mondiale, en tant qu'initiatives en collaboration permettant de faire preuve d'innovation et de s'attaquer à des problèmes mondiaux à travers des actions locales, par exemple dans le cadre du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) et de projets de donateurs tels que l'Alliance pour le développement mondial de l'USAID ou les Partenariats d'entreprise pour le développement durable du SEED (*Supporting entrepreneurs for environment and development*).

2.2 Quels sont les différents types de partenariat ?

La définition des partenariats employée dans ce rapport regroupe de nombreuses formes de partenariat. Diverses typologies ont été élaborées (voir Murphy et Bendell (1997), Caplan et Keatman (2001), Tennyson (2004), Waddell (2004) et Witte et Reinicke (2005)). Le tableau 1 présente certains types de partenariat en fonction de leurs objectifs, ainsi qu'un exemple pour chacun d'eux.

Le tableau 1 montre bien que les objectifs déclarés des partenariats peuvent être très différents et que certains se recoupent. Certains partenariats sont très spécifiques et ont des objectifs environnementaux précis, par exemple la première aire marine protégée de Madagascar gérée par la

6 Cette définition des partenariats devrait donc exclure les partenariats de type contractuel, lesquels sont définis par Warner (2003) comme : juridiquement contraignants en vertu du droit des obligations, souvent utilisés pour transférer les risques sur la partie au contrat, les modalités du contrat sont souvent dictées par une partie et limitées dans le temps, le plan de travail est exécuté par une partie/un consortium, les résultats attendus sont précis – établis par une partie – et les avantages sont essentiellement complémentaires plutôt que mutuels (ajouté par les auteurs).

7 http://www.ppp.gov.ie/faqs/faqs/

8 Pour les besoins du présent rapport, les approches volontaires ne sont pas considérées en détail. Elles ont été évaluées dans un autre rapport de l'OCDE, « Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention », OCDE, Paris. La méthodologie employée dans ce rapport peut être utilisée avec profit par les personnes qui s'intéressent à l'évaluation de ce type de partenariat.

communauté locale. D'autres ont des objectifs plus généraux, tels que « l'échange d'informations » ou la « facilitation ». Dans certains cas, l'objectif déclaré pourrait être considéré comme une étape intermédiaire en vue d'obtenir un impact final sur l'environnement, par exemple le partenariat britannique sur le renforcement des capacités, dont le but ultime est d'améliorer la conservation de la biodiversité.

2.3 En quoi les partenariats apportent-ils de la valeur ajoutée ?

Un partenariat peut générer différents types d'avantages et de coûts. Pour que les partenaires continuent de s'impliquer, l'arrangement doit procurer des avantages (collectifs et individuels) qui dépassent les coûts financiers et les coûts d'opportunité de leur participation. La valeur ajoutée ne sera pas nécessairement la même pour chacune des parties. Les pouvoirs publics considèrent les partenariats comme des compléments aux moyens d'action dont ils disposent, tandis que les entreprises privées ne participent à des partenariats que lorsqu'elles ne peuvent atteindre seules leurs objectifs et lorsque l'analyse de rentabilité penche manifestement en faveur de ce type d'engagement. Ces points de vue doivent être clairement compris.

Encadré 2. Arguments économiques possibles en faveur d'un partenariat pour les entreprises privées

- Garantir la possibilité d'exercer ses activités
- Renforcer la chaîne d'approvisionnement
- Améliorer les relations avec les parties prenantes
- Renforcer l'image de marque et la réputation
- Stimuler la motivation et la productivité des employés
- Améliorer l'efficience fonctionnelle
- Réduire les risques
- Développer les marchés
- Protéger les sources de matières premières

Source : Présentation de Jacqueline Coté, du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) au séminaire de l'OCDE sur l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité des partenariats, Paris, 12 septembre 2006

Les objectifs déclarés d'un partenariat sont très utiles pour évaluer leur valeur ajoutée. Toutefois, les défenseurs des partenariats estiment que les effets non prévus sont souvent aussi importants que les résultats attendus. Du point de vue de l'action publique, ce sont les effets des partenariats, attendus et imprévus, plutôt que les objectifs déclarés, qui sont les plus importants. Pour autant que les objectifs soient précis et mesurables, il sera plus facile d'évaluer les progrès accomplis pour y parvenir. Cependant, le tableau 1 donne à penser que ce n'est pas souvent le cas, ce qui peut compliquer l'évaluation des avantages et des coûts.

Tableau 1. Types de partenariat

Type de partenariat : objectif	Caractéristiques	Exemple
Sensibilisation	De multiples parties prenantes, issues de différents secteurs, se réunissent pour défendre collectivement une position ou une action. Il peut s'agir de sensibiliser en aval certaines portions de la population, ou de viser les responsables en amont. Large réseau potentiel.	*Population and Sustainability Network* : partenariat de type II, ce groupe de défense réunit des ONG spécialisées dans le développement, l'environnement et la santé génésique, des administrations, des universitaires et d'autres parties prenantes. Son objectif est de faire pression sur les questions liées à la population. Il étudie la non viabilité de l'augmentation des populations, notamment son incidence sur un environnement physique limité : dégradation des terres, pollution et recul de la biodiversité.
Échange d'informations et/ou recherche	Il s'agit souvent d'un réseau étendu d'organisations, qui facilite la mise en commun des connaissances et des expériences et regroupe des ressources pour des travaux de recherche collectifs.	*Forum mondial sur les océans, les côtes et les îles*. Ce partenariat de type II est une alliance de spécialistes des océans renommés, issus d'organismes gouvernementaux, non gouvernementaux, internationaux et intergouvernementaux, alliance formée en vue de protéger les océans. Outre son rôle de sensibilisation, le Forum sert de plate-forme d'échange de connaissances et d'expériences et permet de tirer parti des enseignements tirés par les professionnels.
Renforcement des capacités	Partenariat visant à renforcer les capacités des parties prenantes dans le domaine de l'environnement	*Building Capacity for Biodiversity Conservation in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*. Avec l'aide du Ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (Defra), une ONG et une œuvre de bienfaisance à vocation d'enseignement, situées au Royaume-Uni, travaillent en collaboration avec l'Académie nationale des sciences du Belarus pour former 28 professionnels clés dans le domaine de la protection de l'environnement, en recherche botanique, surveillance de la biodiversité, gestion de projet, éducation à l'environnement et participation des populations à la préservation de la biodiversité.
Consultation	Partenariat visant à rallier l'opinion (et souvent le soutien) de multiples parties prenantes.	*ARET (Accélération de la réduction/élimination des toxiques), Canada*. Comité de parties prenantes constitué d'entreprises, d'associations professionnelles, d'autorités provinciales et fédérales et de groupes de protection de la santé et de l'environnement. Ce comité a rédigé une liste de produits chimiques toxiques présents dans le bassin des Grands Lacs et fait pression sur les entreprises canadiennes pour qu'elles réduisent ou éliminent leurs rejets.
Facilitation	Souvent un réseau étendu d'organisations, dont l'objectif est de faciliter l'action sur le terrain en réunissant les parties prenantes concernées.	*White Water to Blue Water (WW2BW)*. Ce partenariat international de type II est une alliance mondiale de gouvernements, d'organisations internationales, d'institutions financières, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'universités et d'entreprises, dont le but est d'encourager les partenariats visant à promouvoir une gestion globale des bassins hydrographiques et des écosystèmes marins.

Cadre ou coordination	Conçu pour créer un cadre d'action et/ou coordonner les travaux de plusieurs parties intéressées.	*State of the River Management Partnership, Royaume-Uni*. Ce partenariat de type II contribue à soutenir et à coordonner les activités menées pour améliorer l'environnement et l'aménagement de la rivière Ayre dans le Yorkshire (Royaume-Uni). Chacun des partenaires, y compris l'agence britannique de l'environnement, le conseil municipal local, la compagnie des eaux locale et des ONG locales, a mandat pour agir, et le partenariat permet d'éviter les doubles emplois et de tirer parti des effets de synergie.
Mise en œuvre	Entreprend des actions pour l'environnement directement sur le terrain.	*Première aire marine protégée de Madagascar gérée par la communauté locale*. Un partenariat entre une ONG britannique d'écotourisme/de conservation marine, l'institut halieutique et des sciences marines de Madagascar et la communauté locale a permis de créer une aire marine protégée (AMP) au sud-ouest de Madagascar, gérée par la communauté locale et régie par le droit coutumier local. L'AMP protège les stocks de poissons et la biodiversité, et le programme contribue également à diversifier l'économie et à créer des moyens de subsistance durables sur la côte.

On invoque souvent une raison importante – si ce n'est la plus importante – pour justifier un partenariat : la mobilisation des ressources. Les partenariats permettent de conjuguer et de tirer le meilleur parti possible des ressources et des compétences des collaborateurs, qu'il s'agisse de ressources financières, de compétences techniques, d'accès au savoir et à l'expérience, de compétences en matière de gestion, d'influence au sein d'une collectivité ou de mise à disposition de matériel. Dans certains cas, le partenariat permet de mobiliser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre un projet lorsque aucune des parties n'aurait eu, seule, les moyens suffisants pour s'attaquer au problème.

Parmi les autres objectifs que les ressources et compétences combinées d'un partenariat peuvent souvent faciliter, on peut citer les suivants :

- Améliorer la conception de l'activité
- Trouver des solutions novatrices
- Asseoir la durabilité de l'activité
- Renforcer la légitimité de l'activité.

Les partenariats peuvent également avoir des avantages plus ou moins involontaires, et leur évaluation doit prendre en compte ces effets. Les défenseurs des partenariats mentionnent souvent les éléments suivants :

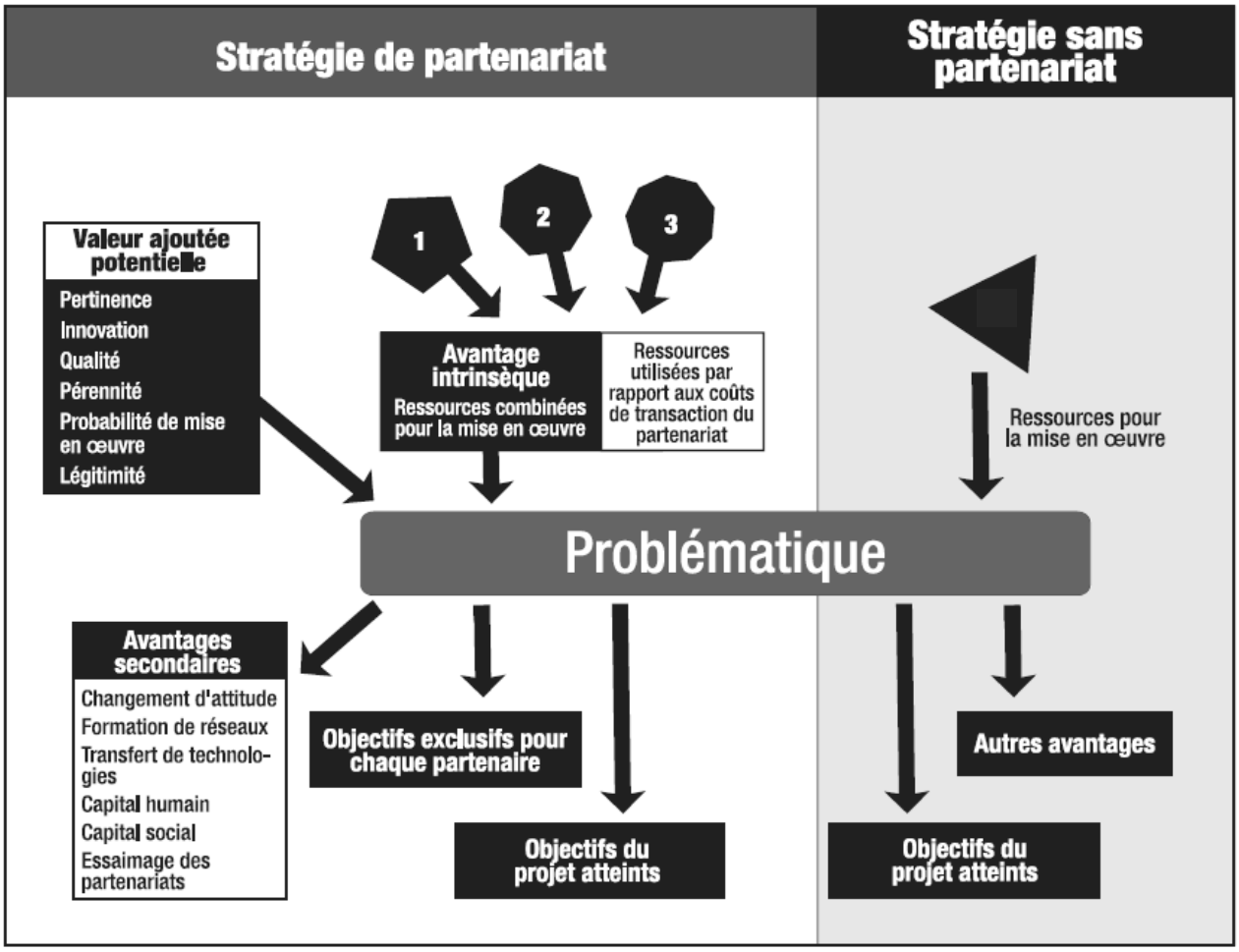
- *Un changement d'attitude* : une meilleure compréhension et une plus grande appréciation d'autres secteurs/collectivités
- *La formation de réseaux* : création de liens nouveaux et fiables
- *Le transfert de technologies et de connaissances* : échange de compétences techniques et non techniques et de connaissances entre les partenaires
- *Le capital humain* : des meilleures méthodes de travail et le développement du capital humain grâce à la confrontation avec d'autres méthodes de travail et points de vue

- *Le capital social* : une meilleure réputation (d'autres sont ainsi mieux disposés à travailler avec une organisation et/ou à lui faire confiance)
- *L'essaimage des partenariats* : une volonté, des capacités et des possibilités accrues de créer d'autres partenariats réussis.

Les coûts des partenariats comprennent les coûts humains et financiers directs associés au projet, y compris les frais de communication et de coordination. A l'image des bénéfices non attendus, il peut aussi y avoir des coûts imprévus. En principe, pour prouver la valeur ajoutée d'un partenariat particulier, il serait souhaitable d'en comparer les avantages et les coûts par rapport à une autre solution.

Le graphique 1, préparé par le Centre for the Advancement of Sustainable Development Partnerships (CASDP)/ The Partnering Initiative, illustre certaines des différences existantes entre les stratégies de partenariat et les stratégies sans partenariat.

Graphique 1. Comparaison entre les stratégies de partenariat et les stratégies sans partenariat



Source : CASDP / The Partnering Initiative

3. LES LEÇONS DE L'ÉVALUATION : DÉFINIR LES FACTEURS DE RÉUSSITE DES PARTENARIATS

3.1 Pourquoi évaluer les partenariats ?

L'évaluation des partenariats permet notamment d'étudier leur contribution de manière critique. En effet, en l'absence d'évaluation fiable, on peut se demander si, du point de vue de l'action publique, les partenariats en tant que moyens d'action apportent réellement de la valeur ajoutée. Si les donateurs, les responsables des politiques et le secteur privé doivent continuer à investir dans les partenariats, et notamment consacrer les ressources nécessaires à l'étape – souvent longue – d'élaboration et accepter des mécanismes plus souples, ils doivent exister des éléments probants sur les performances des partenariats. L'évaluation doit démontrer de manière convaincante que les partenariats représentent une démarche complémentaire aux mesures classiques et à leur application.

En deuxième lieu, l'évaluation permet d'améliorer la conception et la mise en œuvre des partenariats, de manière à optimiser leur impact. Les partenariats ne sont pas une panacée, ils ne sont pas adaptés à toutes les situations et, même lorsqu'ils le sont, certains échouent, comme n'importe quel autre projet. Grâce à l'évaluation, il devient plus facile de comprendre pourquoi un partenariat donné réussit ou échoue, de tirer des enseignements de cette expérience et de déterminer comment différents modèles pourraient être répliqués dans une autre région ou dans un autre secteur.

Troisièmement, les divers partenaires, en particulier les pouvoirs publics, sont responsables de l'usage qu'ils font des ressources humaines et financières. En général, les organismes d'État devront définir les avantages produits par rapport aux ressources engagées dans le partenariat ; et les partenaires du secteur privé et non gouvernementaux devront généralement justifier leurs actions devant leurs dirigeants ou parties prenantes. La responsabilité comporte des facettes « internes » mais aussi des facettes « externes ».

Les défenseurs des partenariats invoquent également d'autres arguments en faveur de l'évaluation, notamment : offrir une motivation supplémentaire pour soutenir l'activité, renforcer les capacités (en tirant les leçons de l'expérience) et développer le capital social (en renforçant la responsabilité et l'engagement).

Compte tenu du caractère volontaire des partenariats, il est souhaitable que les procédures d'évaluation soient également facultatives. Si l'on impose un système d'évaluation, on risque de décourager certains de participer aux initiatives faisant intervenir des partenariats. Lorsque les partenariats ne comptent que des membres non gouvernementaux, l'objectif des évaluations peut être différent de celui des partenariats auxquels participent les pouvoirs publics, et les méthodes élaborées pour ces derniers pourraient ne pas convenir pour les évaluations de partenariats dirigés par des membres non gouvernementaux. Une entité du secteur privé qui évalue un partenariat, que les pouvoirs publics en soient ou non membres, mettrait probablement l'accent sur les coûts privés et les avantages inhérents à l'entreprise, par exemple les contributions financières au partenariat, les contributions en nature, les bénéfices supplémentaires attribués au partenariat ou d'autres avantages pour le participant du secteur privé. Les administrations qui évaluent le même partenariat auront à cœur d'examiner les coûts/avantages privés aussi bien que sociaux. Les coûts et les avantages d'ordre social comprennent les retombées sur la société dans son ensemble, par exemple l'amélioration de la qualité de vie des populations concernées ou la préservation d'écosystèmes uniques.

3.2 Dans quelle mesure les partenariats sont-ils évalués ?

Dans le cadre de la CDD, l'autoévaluation volontaire des partenariats est encouragée. Selon le Secrétariat de la CDD, cela s'est révélé très utile pour renforcer la légitimité et la responsabilité, pour mettre en lumière ce qui fonctionne ou pas et pour recenser les manques et les possibilités de collaboration.

Néanmoins, si les partenariats sont de plus en plus répandus à travers le monde, peu d'études semblent avoir été menées sur leur évaluation. Selon une enquête de l'OCDE[9] sur les partenariats de la CDD (voir l'annexe 1), seuls 9 des 32 partenariats ayant répondu ont effectué une évaluation. Dans le domaine de la santé, au sein duquel le nombre de partenariats évalués est plus élevé que la moyenne, un rapport récent du DFID (Department for International Development – Ministère britannique du développement international) consacré aux partenariats mondiaux dans le secteur de la santé (Druce et Harmer, 2004[10]) montre que sur plus de 50 partenariats de ce type, pas plus de 10 ont fait l'objet d'une évaluation officielle.

L'enquête de l'OCDE menée pour le présent rapport s'est appuyée sur un questionnaire envoyé à plus de cent partenariats enregistrés comportant un important volet sur l'environnement[11]. Parmi les 32 partenariats ayant répondu au questionnaire, 9 ont effectué une évaluation, 5 sont convenus d'une méthode d'évaluation mais ne l'ont pas encore appliquée, 12 ont prévu une certaine forme d'évaluation à l'avenir et 6 n'ont pas de programme d'évaluation. Toutefois, sur ces 32 participants, seuls cinq ont transmis des évaluations complètes ou des programmes d'évaluation détaillés, ce qui tendrait à confirmer que l'évaluation n'est pas encore un élément établi des initiatives de partenariat. Néanmoins, le laps de temps relativement court qui s'est écoulé depuis le Sommet mondial pour le développement durable et le lancement des partenariats peut aussi expliquer le nombre plutôt faible d'évaluations menées jusqu'à présent. En outre, il est probable que chacun des partenaires évalue en continu sa participation au projet, notamment s'il s'agit d'un partenariat volontaire, afin de déterminer s'il doit continuer ou si ses ressources limitées seraient mieux dépensées ailleurs. Ces considérations mettent en lumière la nécessité d'approfondir les travaux sur l'évaluation des partenariats.

3.3 Sur quoi portent les méthodologies d'évaluation existantes ?

On s'intéresse de plus en plus aux aspects méthodologiques de l'évaluation des partenariats et plusieurs organisations ont élaboré des cadres et méthodologies dans ce domaine, parmi lesquels on trouve notamment les suivants[12] :

- L'USAID, qui a accumulé une expérience considérable dans le domaine de l'évaluation des partenariats, a conçu en 1999 un cadre d'évaluation destiné à aider les membres d'un partenariat à surveiller et à évaluer leurs propres performances en étudiant les capacités du partenariat, la façon dont les partenaires s'engagent les uns envers les autres et envers les parties prenantes, ainsi que les retombées du partenariat.

---

9 Cette enquête a été effectuée entre août et octobre 2005. Pour de plus amples informations sur l'étude, voir l'annexe 1 du présent document.

10 Druce N. et A. Harmer (2004), ‹‹The Determinants of Effectiveness: Partnerships that Deliver. Review of the GHP and 'Business' Literature››, *GHP Study Paper 6*, DFID Health Resource Centre, Londres, 2004

11 Définie comme une activité dont l'un des thèmes principaux concerne l'agriculture, la pollution atmosphérique, la biodiversité, la désertification, la gestion des catastrophes et la vulnérabilité face aux catastrophes, les forêts, les ressources marines, l'extraction minière, les montagnes, les océans et les mers, la protection et la gestion des ressources naturelles indispensables au développement économique et social, ainsi que l'eau.

12 Des informations complémentaires sur ces méthodologies sont fournies à l'annexe 2 du présent rapport.

- Le Nuffield Institute for Health (NIH) a élaboré une méthodologie visant essentiellement à recenser les sources de conflit entre les partenaires et à mettre en place des mesures correctives.
- L'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement a mis au point une méthodologie dont l'objectif premier est de trouver ce qui manque dans un partenariat et qui l'empêche de fonctionner correctement.
- The Partnering Initiative[13] privilégie l'incidence du partenariat sur ses membres et parties prenantes, la façon dont les partenaires s'engagent les uns envers les autres et envers les parties prenantes, ainsi que le partenariat en tant que mécanisme (notamment les coûts de transaction, la valeur ajoutée, la durabilité des résultats et la comparaison avec des solutions ne faisant pas intervenir de partenariat).
- Le Pôle ressources naturelles du Business Partners for Development (BPD) a conçu une méthode de mesure de l'impact des partenariats dans les industries extractives, qui porte sur la valeur ajoutée de la stratégie de partenariat.

Bien qu'aucune de ces organisations n'ait tenté d'élaborer une méthodologie complète (de plus amples informations sur ces méthodologies sont présentées à l'annexe 2), elles apportent des pistes utiles pour l'évaluation des partenariats. Il semble toutefois que les cadres et méthodologies existants s'attachent en priorité aux aspects opérationnels des partenariats. Tous n'examinent pas l'incidence des partenariats et ils sont encore moins nombreux à se pencher sur l'efficience. La méthodologie élaborée par le Business Partners for Development (BPD) est l'une des rares à tenter d'évaluer le coût des partenariats et à éprouver le principe selon lequel le travail en collaboration permet une répartition plus efficiente de ressources complémentaires.

Le Comité d'aide au développement (CAD) a élaboré des principes pour l'évaluation de l'aide au développement, qui offrent une base utile pour évaluer les partenariats, notamment ceux qui comportent un volet important sur le développement (comme la plupart des partenariats de la CDD). De fait, plusieurs partenariats étudiés dans l'enquête de l'OCDE ont utilisé les principes du CAD. Élaborés en 1991, ces principes aident les organismes des pays de l'OCDE à déterminer une marche à suivre pour évaluer les programmes et les projets, depuis la nécessité d'élaborer une politique d'évaluation jusqu'au contenu du mandat des évaluations. Selon ces principes, trois grandes rubriques doivent être évaluées : la raison d'être, la réalisation des objectifs, ainsi que l'impact et les effets (l'annexe 3 contient des informations complémentaires sur les principes du CAD).

Plus récemment, le CAD et la Banque mondiale ont lancé un projet visant à élaborer, sur la base du consensus, des principes et des normes pour l'évaluation des programmes de partenariats mondiaux et régionaux. Compte tenu de la taille et de la complexité de ces partenariats – dont certains ont un budget supérieur à 200 millions USD, un système de gouvernance et de gestion à plusieurs niveaux ainsi qu'un processus de décision complexe – certains aspects de leur évaluation exigent une attention particulière. Les conclusions initiales de ces travaux font écho aux résultats de l'enquête de l'OCDE, à savoir que l'efficacité n'est pas toujours facile à évaluer en raison du manque de précision dans la définition des objectifs/finalités, et que l'efficience est rarement évaluée.

[13] The Partnering Initiative est une collaboration entre l'International Business Leaders Forum (IBLF) et le programme pour les entreprises de l'Université de Cambridge (www.thepartneringinitiative.org).

3.4 Quelles caractéristiques des partenariats sont le plus fréquemment étudiées ?

Le tableau 3 présente les aspects des partenariats cités par les personnes ayant répondu à l'enquête de l'OCDE, et les classe par ordre de fréquence. Les aspects internes des partenariats – leur fonctionnement – arrivent en tête des préoccupations. L'efficacité avec laquelle les objectifs sont atteints a été citée par 91 % des participants à l'enquête, alors qu'elles n'ont été que 38 % à mentionner l'efficience économique liée à la réalisation de ces objectifs. Cependant, comme le montre le tableau 2, les notions d'efficience et d'efficacité utilisées dans les évaluations varient et ne correspondent pas toujours aux définitions employées dans le cadre des travaux sur l'évaluation.

En outre, respectivement 53 % et 41 % des participants ont cité la durabilité des résultats et les avantages inattendus. Ont également été mentionnés le renforcement des capacités (78 %), la formation de réseaux (63 %), la mobilisation de ressources supplémentaires (59 %) et le transfert de technologie (44 %). Les coûts – financiers, non monétaires et coûts de transaction – sont également très présents dans les résultats de l'enquête. La comparaison avec d'autres solutions n'impliquant pas de partenariat apparaît dans 16 % des réponses, et, dans 25 % d'entre elles, une évaluation de la possibilité de réplication du partenariat a été effectuée.

Tableau 2. Efficience et efficacité dans les évaluations de partenariats

Intitulé du partenariat	Type de partenariat	Mention de l'efficacité et de l'efficience dans les procédures d'évaluation
Développement et protection du milieu côtier et marin en Afrique sub-sahariènne	Partenariat de défense, renforcement des capacités, échange de connaissances et recherches et structure de coordination	L'évaluation de l'efficience a été définie comme « l'évaluation de l'efficience de la gestion du projet, notamment pour ce qui est des résultats et des activités, en termes de qualité, de volume et d'adéquation ». Le rapport final présente l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience comme « l'évaluation du degré de réalisation des produits et résultats attendus, selon le budget et les délais prévus, ainsi que du rapport coût/efficacité ».
CAP-NET (International Network for Capacity Building in Integrated Water Resource Management)	Partenariat de facilitation, échange de connaissances et renforcement des capacités pour une gestion globale des ressources en eau	CAP-NET évalue les avantages qu'il y a à être membre d'un partenariat, dans la mesure où ce principe constitue l'élément central de sa stratégie de renforcement des capacités. Les critères employés pour évaluer la réussite de cette stratégie comprennent l'efficacité (en termes de précision et de réalisation des buts et objectifs) et l'efficience (coûts de la collaboration, par exemple pour entretenir le réseau, le coût de mise au point d'un produit par rapport à la valeur ajoutée résultant du renforcement des capacités).
Programme Watergy (Energy and Water Efficiency)	Partenariat de défense, facilitation et renforcement des capacités pour élaborer des stratégies durables visant à améliorer l'efficacité énergétique des systèmes municipaux de distribution d'eau	L'évaluation de ce partenariat vise à comparer les résultats avec les objectifs et indicateurs quantitatifs (par exemple, réduction en pourcentage de la consommation et des coûts de l'énergie et hausse du nombre de ménages ayant accès à l'eau potable). Toutefois, l'efficience avec laquelle les objectifs quantitatifs sont atteints n'est pas mentionnée. L'évaluation porte également sur des indicateurs qualitatifs concernant la réussite du programme.

Tableau 3. Évaluation de divers aspects des partenariats

Pourcentage de partenariats ayant inclus ou prévoyant d'inclure différents éléments dans leurs évaluation

Dynamique/relations au sein du partenariat		Résultats/Impact		Coûts		Valeur ajoutée du partenariat		Avantages supplémentaires pour les partenaires	
75 %	Efficience du fonctionnement (communication, rôles et responsabilités clairement définis, secrétariat, etc.)	91 %	Efficacité de réalisation des objectifs	72 %	Coûts financiers	59 %	Mobilisation de ressources supplémentaires	78 %	Renforcement des capacités et transfert de bonnes pratiques
75 %	Expérience accumulée et enseignements tirés	56 %	Contribution aux Objectifs du Millénaire pour le développement	69 %	Contributions non monétaires de chacun des partenaires (temps, etc.)	16 %	Comparaison avec des alternatives n'impliquant pas de partenariat/ coût d'opportunité	63 %	Formation de réseaux (entraînant par exemple d'autres opportunités)
66 %	Durabilité du partenariat	53 %	Durabilité des résultats	47 %	Coûts de transaction du partenariat (financiers et non monétaires), c'est-à-dire les coûts de formation et d'entretien du partenariat lui-même plutôt que les activités menées en vue des objectifs			44 %	Transfert de technologie
56 %	Degré de soutien des institutions ou incorporation dans des organisations partenaires	41 %	Avantages non prévus ou additionnels pour les parties prenantes	38 %	Efficience économique de la réalisation des objectifs				
16 %	Aspects juridiques ou concernant l'accord amiable	28 %	Réalisation des objectifs propres à chacun des partenaires (autrement dit des objectifs qui ne sont pas nécessairement communs)	25 %	Possibilité de réplication du partenariat				

Note : Les chiffres correspondent aux 26 partenariats ayant effectué des évaluations ou prévoyant d'en faire, sur les 32 partenariats ayant répondu au questionnaire. Bien que le taux de réponse soit relativement élevé pour une enquête par courrier postal/électronique, ces pourcentages doivent être interprétés avec prudence, dans la mesure où le biais de sélection de l'échantillon risque d'être important.

Source : Enquête de l'OCDE.

3.5 Quels sont les facteurs de réussite courants des partenariats ?

Plusieurs organisations partenaires, telles que le Business Partners for Development (BPD)[14], le Ministère néerlandais de l'environnement, l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, le Nuffield Institute for Health (NIH), l'USAID, ont examiné les facteurs liés au succès ou à l'échec des partenariats. Les ***facteurs de réussite*** suivants semblent les plus répandus :

- Un *contexte favorable*, par exemple des politiques gouvernementales/cadres réglementaires adaptés ou l'existence d'organismes appropriés pour rapprocher les partenaires.
- L'accent mis sur des *besoins importants*, pour lesquels un partenariat offre la meilleure réponse possible et qui sont reconnus et acceptés par tous les partenaires.
- La *compréhension des objectifs* du partenariat et des tâches à effectuer, impliquant toutes les parties. Dans l'idéal, les objectifs devraient être spécifiques, convenus, réalistes et liés à des échéances précises.
- Un *plan axé sur les résultats et bien détaillé* pour atteindre les objectifs fixés conjointement pour le partenariat, avec une répartition claire des responsabilités.
- Une bonne compréhension des *avantages mutuels* (situation qui profite à tous) pour l'ensemble des parties impliquées, ainsi que les incitations nécessaires pour encourager chacun à atteindre les objectifs définis.
- Des relations et une communication efficaces, bâties sur le *respect et la compréhension mutuels* ainsi que sur *un engagement et une responsabilité partagés* par tous les partenaires, ce qui demande de la *patience* et du *temps.*
- Des *ressources humaines et financières suffisantes* et appropriées, engagées par tous les partenaires.
- Une direction efficace, ce qui pourrait inclure des compétences dans les domaines de la facilitation et de la gestion du changement. Les fonctions de direction doivent être précisément définies et il convient de reconnaître qu'elles peuvent changer avec le temps.
- Des *responsabilités* clairement définies et applicables. Cela suppose éventuellement de respecter des normes et procédures convenues, de partager les informations concernant les décisions, les actions et les résultats et de justifier publiquement les décisions prises.
- La *flexibilité* est essentielle : il n'existe pas d'approche uniformisée.
- Des *indicateurs précis et adaptés* pour évaluer, entre autres, les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs ainsi que les coûts correspondants.
- *Une surveillance, une mesure et une analyse* constantes et efficaces.

[14] Voir par exemple Caplan, K. (2005) ‹‹Partnership Accountability, Unpacking the Concept››, *BPD in Water and Sanitation Practitioner Note Series*, Londres http://www.bpdws.org/bpd/web/d/doc_4.pdf

4. RENFORCER L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS

On a pu voir dans la section précédente que les partenariats n'ont pas fait l'objet de nombreuses évaluations. Il n'existe pas de méthodologie établie que les autorités pourraient utiliser pour mener ces évaluations, même si les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement ont parfois servi de guide. Certaines des notions et définitions essentielles employées dans les évaluations, notamment celles de l'efficacité et de l'efficience, varient et ne se conforment pas toujours aux définitions communément employées dans le cadre des activités sur l'évaluation. Il est manifeste que les travaux sur l'évaluation doivent être approfondis, qu'il s'agisse de l'évaluation des partenariats comme de la méthode employée.

A cette fin, certains éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats impliquant des pouvoirs publics sont présentés ci-après. Ce cadre n'impose pas un processus/format d'évaluation particulier, mais propose plutôt des éléments éventuels que différents États, organisations et groupes partenaires peuvent utiliser comme point de départ pour préparer un programme d'évaluation. Dans la mesure où les partenariats sont volontaires, les questions de savoir si et comment l'évaluation doit être menée incombent aux partenaires concernés. Compte tenu de la diversité des partenariats, il conviendra d'adapter les éléments proposés à la situation, aux capacités et aux ressources disponibles. Le temps et les ressources disponibles pour l'exercice auront une influence déterminante sur la profondeur et l'étendue de l'évaluation.

4.1 Éléments possibles d'un cadre d'évaluation des partenariats

POURQUOI faire l'évaluation ?

Il importe de définir la finalité de l'évaluation dès le départ. De nombreuses raisons peuvent justifier l'évaluation, selon la nature du partenariat ou les besoins d'un des partenaires. Du point de vue de l'action publique, l'évaluation des partenariats peut être menée pour les raisons suivantes :

- Évaluer si (la participation de l'État et) les ressources engagées ont généré de la valeur ajoutée.
- Définir les facteurs déterminants pour la réussite ou l'échec des partenariats et améliorer en conséquence leur conception et leur mise en œuvre.
- Évaluer la possibilité de transposer à une plus grande échelle et/ou de répliquer une stratégie de partenariat dans une autre région ou un autre secteur.
- Recueillir des données sur les résultats du partenariat en tant qu'alternative ou complément à des mesures traditionnelles et à leur mise en œuvre.

POUR QUI faire l'évaluation ?

Les évaluations peuvent n'être destinées qu'aux seuls membres du partenariat, individuellement ou collectivement. Elles peuvent également être faites par des parties extérieures au fonctionnement du partenariat, des bailleurs de fonds, par exemple.

Il importe de bien définir le public visé pour élaborer le processus d'évaluation. Certaines des positions des pouvoirs publics sont décrites plus haut, mais il est à noter que d'autres partenaires auront des critères de réussite différents.

Lorsqu'une évaluation est achevée, il faut veiller à ce que les conclusions principales soient communiquées au public visé, de manière à optimiser l'impact de l'évaluation.

QUI doit procéder à l'évaluation ?

Les évaluateurs peuvent être des personnes *internes* (autrement dit, un ou l'ensemble des partenaires) ou externes (entités extérieures et/ou personnes indépendantes des groupes partenaires), ou encore une combinaison des deux. La structure choisie dépend de la raison d'être et de la finalité de l'évaluation et doit être acceptée par les partenaires. Les évaluateurs – qu'ils soient internes ou externes – doivent recueillir l'adhésion de toutes les parties et travailler à partir de critères précis.

Les évaluations *internes*, lorsqu'elles sont menées conjointement par les partenaires eux-mêmes, peuvent faciliter la communication et renforcer la responsabilité et l'engagement à faire mieux. Toutefois, une seule évaluation peut ne pas refléter les intérêts de toutes les parties. Les autorités peuvent par exemple avoir besoin de savoir comment les partenariats contribuent à des objectifs d'action précis. Il est souvent difficile pour les évaluateurs internes de prendre suffisamment de recul par rapport à la structure à laquelle ils appartiennent et cela peut nuire à l'indépendance de l'évaluation ou à la façon dont elle est perçue. Les évaluateurs internes doivent disposer de suffisamment de temps et de moyens pour mener à bien leur tâche.

Les évaluations *externes* peuvent être utiles pour éviter des conclusions partiales et veiller à la crédibilité de l'examen. Toutefois, des évaluateurs externes risquent de ne pas comprendre pleinement la dynamique et le contexte du partenariat. Les évaluations externes peuvent en outre engendrer des coûts parfois considérables pour les partenariats complexes.

Certains spécialistes des partenariats considèrent qu'étant donné leur principe de base, qui est de travailler en collaboration, il faut également envisager des évaluations *conjointes*, auxquelles participent les partenaires eux-mêmes ainsi que d'autres parties intéressées et bénéficiaires. Toutes les parties prenantes travaillent donc ensemble à l'élaboration, la mise en œuvre (collecte de données, par exemple) et à l'interprétation de l'évaluation. L'objectif est de parvenir à concilier « l'objectivité » externe et la connaissance/l'expérience interne de l'évolution du partenariat. Si des parties intéressées sont impliquées dans le processus, leurs relations avec le partenariat doivent être minutieusement étudiées afin de déterminer la nature et le degré de leur participation à l'évaluation.

QUAND faire l'évaluation ?

L'objet de l'évaluation est susceptible d'évoluer tout au long du partenariat. L'évolution peut être continue pendant tout le cycle de vie et un système de suivi interne peut être mis en place à cette fin.

Les évaluations doivent être faites à un moment opportun pour la prise de décision. Elles ne doivent pas seulement être faites a *posteriori*. Du point de vue de la politique gouvernementale, il serait utile de mener également des *évaluations ex-ante* permettant de comparer les résultats attendus d'un partenariat donné avec ceux d'une démarche classique[15].

[15] On ne sait pas au juste dans quelle mesure ce type d'évaluation ex-ante est actuellement appliqué. Pour étudier ce point, il faudrait interroger les partenaires, alors que l'enquête de l'OCDE portait directement sur les partenariats.

Des évaluations effectuées pendant la phase de lancement du partenariat facilitent la planification et les travaux en collaboration. Elles permettent de s'assurer que tous les partenaires ont une vision commune de la finalité du partenariat et qu'ils travaillent en vue des mêmes objectifs.

Les évaluations menées pendant la mise en œuvre portent souvent sur les processus et peuvent contribuer à déterminer les modifications qui doivent être apportées aux plans de travail et à l'organisation du partenariat.

En général, la plupart des évaluations sont faites lors de la phase finale ou à l'issue du partenariat. Il s'agit alors d'évaluer les résultats afin de déterminer quel est l'impact du partenariat et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. L'évaluation permet de tirer des conclusions et éventuellement de savoir si le partenariat doit être poursuivi ou recadré. C'est à cette étape que l'évaluation de l'efficacité environnementale et des questions d'efficience est la plus appropriée.

QUE faut-il évaluer ?

Les éléments à évaluer dépendent de la finalité de l'évaluation, du contexte et des motivations des divers membres du partenariat. Les objectifs du partenariat constituent un bon point de départ pour tout type d'évaluation. Il faut également bien comprendre les raisons qui ont conduit les membres à s'engager dans ce processus. Les motivations et les intérêts des partenaires étant souvent différents, il importe d'évaluer leur cohérence et leur logique.

En termes d'action publique, les axes suivants sont importants pour l'évaluation.

- **La raison d'être**

Un partenariat est souvent considéré comme une réaction des pouvoirs publics face à un problème donné. L'évaluation d'une action gouvernementale doit commencer par la compréhension de sa raison d'être. Qu'essaie-t-on de faire, et pourquoi ? L'État devrait-il s'y engager ? Les objectifs peuvent-ils être atteints sans l'intervention des pouvoirs publics ? Les réponses à ces questions ont souvent pour origine la défaillance d'un marché particulier, que le partenariat cherche à corriger. Différents types de partenariats essaient de corriger différents types de défaillance (manque d'information, rationnement du crédit, caractère de bien public des aménités environnementales, etc.). Même s'il était possible de concevoir des cadres pour évaluer chaque partenariat, les approches seraient très différentes et il n'est probablement pas possible d'élaborer un cadre unique.

- **L'efficacité**

L'efficacité environnementale désigne le degré de réalisation des objectifs environnementaux d'un partenariat donné. Bien qu'il puisse y avoir des problèmes liés à l'attribution, l'efficacité est relativement simple à évaluer, pour autant que les objectifs à atteindre aient été clairement fixés, les cibles établies et les indicateurs déterminés. Ce n'est pourtant pas souvent le cas lorsque l'on mesure les résultats d'un partenariat. Les partenariats de la CDD contribuent souvent à « faciliter », « coordonner » ou « soutenir » l'action environnementale plutôt qu'à produire eux-mêmes des avantages et des résultats directs sur l'environnement. Pour faciliter l'évaluation de l'efficacité, une autre solution consiste à élaborer un cadre logique axé sur les résultats[16].

[16] Un cadre de ce type supposerait de définir les ressources, les réalisations, les résultats, les impacts et leurs liens de cause à effet, les indicateurs et les hypothèses ou les risques qui pourraient peser sur la réussite ou l'échec. Des manuels de gestion de projet décrivent des méthodes employées pour préparer des cadres logiques.

- **L'efficience**

L'efficience économique désigne le degré de réalisation des objectifs environnementaux au moindre coût. Elle est plus difficile à évaluer que l'efficacité.

Il est moins facile de déterminer le coût total d'un partenariat qu'il n'y paraît à première vue. Le **coût total** d'un partenariat comporte plusieurs éléments, et en premier lieu les **coûts de transaction**. Chaque partenaire engage des dépenses supplémentaires résultant de sa participation, par exemple pour les négociations sur les modalités du partenariat, la surveillance, la communication avec d'autres partenaires, le suivi du partenariat, etc.

Deuxièmement, on trouve les **frais de fonctionnement** du partenariat. Lorsqu'il n'y a pas de partenariat, il peut être simple de mesurer les frais de fonctionnement : un donateur, par exemple, fournit une certaine somme pour un projet environnemental donné, qui sera ensuite mis en œuvre. Dans un partenariat en revanche, les partenaires auront plus tendance à apporter une combinaison de ressources financières et non monétaires pour la mise en œuvre. D'un point de vue pratique, le problème qui se pose est que les partenaires notent rarement le temps qu'ils passent sur un partenariat, en particulier pendant les premières phases. En ce qui concerne les partenariats créés pour diriger des projets, des structures budgétaires par projet augmentent le risque d'ignorer les « frais généraux » du partenariat (comme par exemple la création et l'entretien des réseaux) lors de l'évaluation de l'efficience de chaque projet.

Enfin, se pose aussi le problème des **coûts d'opportunité**. Une analyse coûts/avantages stricte supposerait d'analyser les avantages de l'autre meilleur emploi possible des ressources utilisées pour élaborer et mettre en œuvre le partenariat – ces avantages représentent le coût d'opportunité de la solution faisant intervenir un partenariat. Lorsqu'on évalue les performances d'un partenariat, il importe de définir l'alternative ne faisant pas appel à un partenariat, par rapport à laquelle on va pouvoir comparer le partenariat. Que se serait-il produit si le partenariat n'avait pas été mis en place ? Dans certains cas, on crée un partenariat précisément parce qu'il n'y a pas de solution sans partenariat. Dans d'autres, même si une solution sans partenariat est théoriquement envisageable, un partenariat est formé parce que dans la pratique, aucune partie individuelle n'a les ressources suffisantes pour sa mise en œuvre. Toutefois, dans certaines circonstances, une solution/un moyen d'action sans partenariat aurait pu être appliqué.

- **Les avantages**

Les professionnels des partenariats font souvent remarquer que pour obtenir une comparaison raisonnable avec d'autres solutions, il convient d'ajouter tous les avantages qui peuvent naître du partenariat, ce qui peut inclure des bénéfices qui ne font pas partie des objectifs déclarés[17]. Du point de vue de l'action publique, si ces avantages supplémentaires sont pertinents, ils doivent peser dans la décision de créer ou non un partenariat pour résoudre un problème particulier. En effet, dans une perspective d'optimisation du bien-être, l'évaluation de l'efficacité voudrait que l'on compare l'ensemble des coûts et avantages (individuels et collectifs) associés à la mise en œuvre du partenariat, y compris les coûts d'opportunité. Des problèmes de mesure particuliers peuvent gêner ce type d'évaluation des avantages, notamment les suivants : i) ces avantages n'étant pas définis, il n'existe pas de base de référence pour les indicateurs qui pourraient les mesurer ; ii) il peut s'écouler du temps avant que ces avantages n'apparaissent, ils ne sont souvent pas décelés avant les premières évaluations ; et iii) ils peuvent être immatériels et non monétisables.

[17] Parmi les avantages supplémentaires, on peut citer le changement d'attitude, la création de réseaux, le transfert de technologie, le capital humain et l'essaimage des partenariats.

- **Le levier financier**

Le levier financier est souvent considéré comme l'un des principaux avantages des partenariats. Du point de vue des pouvoirs publics, le ratio de levier financier (ressources non publiques engagées divisées par les ressources publiques engagées) fournit un indicateur quantitatif qui peut être utilisé pour évaluer et comparer les résultats de différents partenariats.

- **La cohérence de l'action gouvernementale**

Le recours à un partenariat doit être cohérent avec les stratégies et moyens d'action existants. Même lorsque les partenariats sont conçus comme des instruments de la politique environnementale, ils sont rarement les seuls instruments disponibles. Il est donc important d'étudier les interactions des partenariats et de les comparer (avantages relatifs) à d'autres instruments de politique environnementale.

- **La durabilité**

Il est essentiel de savoir si les résultats seront durables sur le long terme. Dans de nombreux cas, les partenariats ont une clause d'extinction, ou certains partenaires (tels que les donateurs dans le cas de partenariats pour le développement) peuvent s'être engagés pour une période limitée. Les résultats seront-ils toujours là une fois le partenariat dissous ? La période d'engagement est-elle suffisante pour assurer la durabilité des résultats ? Ces questions peuvent être étudiées dans le cadre d'évaluations ex-ante comme ex-post.

Lorsque le problème qu'un partenariat essaie de résoudre exige des efforts pendant une période prolongée, il peut également être intéressant d'examiner, dans le cadre des évaluations ex-ante et en cours, la durabilité du partenariat lui-même. On peut étudier en particulier dans quelle mesure l'existence du partenariat dépend de l'engagement continu de partenaires clés, la capacité des partenaires à produire des résultats, mais aussi des dimensions extérieures, telles que la confiance des parties prenantes (y compris du public) envers la stratégie de partenariat adoptée.

- **Les aspects opérationnels**

Il s'agit d'évaluer les questions liées aux processus, la dynamique et les relations entre les partenaires, les questions de fonctionnement, notamment la gestion du partenariat. Les partenaires parviennent-ils à travailler ensemble (jusqu'à quel point la structure s'adapte-t-elle ?) en vue d'atteindre des objectifs communs et d'assurer la durabilité du projet ? La communication entre les partenaires est-elle efficace ? Parmi les autres facteurs essentiels, on peut citer la légitimité, la transparence et la responsabilisation. Les « facteurs de réussite » définis à la fin de la section 3 du présent rapport peuvent offrir des pistes intéressantes sur ce point.

COMMENT faire l'évaluation ?

L'évaluation requiert *une préparation* rigoureuse, en consultation avec différents partenaires, afin de :

- définir les objectifs principaux de l'évaluation,
- établir le champ d'application, y compris les questions à examiner,
- établir un point de repère à partir duquel les retombées du partenariat peuvent être évaluées (par exemple, un scénario de ce qui se serait vraisemblablement produit en l'absence de partenariat),
- déterminer qui va participer à l'évaluation,
- susciter l'adhésion au processus d'évaluation et s'assurer que les partenaires approuvent la méthode de collecte et d'utilisation des données.

Il est important *d'établir un plan de travail* pour l'évaluation ainsi que les méthodes de mesure les plus adaptées[18]. Il convient à cet égard de :

- décider des méthodes d'analyse et de collecte de données qui vont être utilisées,
- déterminer la logistique,
- définir un ensemble de critères d'évaluation,
- définir des indicateurs appropriés, quantitatifs et qualitatifs,
- préciser les ressources disponibles pour l'évaluation et établir un plan d'exécution.

Enfin, il peut être nécessaire de concevoir une stratégie pour la communication des résultats et la préparation des décisions qui pourraient devoir être prises au vu de l'évaluation.

[18] Il peut être utile à cet égard de consulter « *The Partnering Initiative's Case Study Toolbook* » à l'adresse : http://thepartneringinitiative.org/mainpages/case/tool/index.php.

ANNEXE 1 : L'ENQUÊTE DE L'OCDE SUR L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS À VISÉE ENVIRONNEMENTALE[19]

Introduction

Une enquête sur les partenariats actifs a été menée entre août et octobre 2005 pour étayer le présent rapport sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des partenariats, et afin de mieux comprendre dans quelle mesure les partenariats sont évalués et sur quels aspects porte l'évaluation. Cette enquête concernait des partenariats enregistrés auprès de la Commission du développement durable (CDD) des Nations Unies, mais elle ne visait pas pour autant à fournir une étude complète des partenariats enregistrés auprès de la CDD. Son premier objectif était de recueillir des exemples d'évaluations de partenariats à visée environnementale. Elle avait également pour but de mieux comprendre la nature des partenariats, d'étudier leurs programmes d'évaluation et de connaître l'opinion de leurs dirigeants sur les aspects de l'évaluation qu'ils estiment importants.

Échantillon

Les partenariats soumis à l'étude sont à vocation environnementale, l'un de leurs membres au moins est originaire d'un pays de l'OCDE et ils sont enregistrés auprès de la CDD. Pour être enregistré auprès de cet organisme, plusieurs critères doivent être remplis. Selon les critères d'origine (les principes directeurs adoptés à Bali), qui existaient déjà au moment du Sommet mondial pour le développement durable, le partenariat doit être une entreprise volontaire, dont l'un des membres au moins est un gouvernement (ou une organisation intergouvernementale) et qui a une dimension internationale. Bien que les critères aient par la suite été modifiés pour supprimer la dimension internationale, environ 95 % des partenariats enregistrés répondent aux critères d'origine.

La définition d'un partenariat « à visée environnementale » n'est pas totalement tranchée. C'est notamment le cas des partenariats enregistrés auprès des Nations Unies, dans la mesure où ils se concentrent sur le développement durable (l'environnement joue donc probablement un rôle dans la plupart d'entre eux) et où ils sont très peu à avoir des résultats directs sur l'environnement. Dans l'analyse faite ici, on a considéré qu'un partenariat avait une « visée environnementale » lorsque l'un de ses objectifs principaux, tels qu'ils sont décrits par le partenariat lui-même, portait sur « l'agriculture », « la pollution atmosphérique », « la biodiversité », « la désertification », « la gestion des catastrophes et la vulnérabilité face aux catastrophes », « les forêts », « les ressources marines », « l'extraction minière, les montagnes, les océans et les mers », « la protection et la gestion des ressources naturelles indispensables au développement économique et social » ou « l'eau ».

Au total, 101 partenariats correspondaient aux critères de l'enquête et 34 d'entre eux ont rempli le questionnaire. Compte tenu de la taille relativement limitée de l'échantillon et du fait que les partenariats ayant répondu s'intéressent manifestement aux travaux d'évaluation, les résultats ne peuvent être considérés comme représentatifs de tous les partenariats enregistrés auprès de la CDD, et tous les partenariats enregistrés auprès de la CDD ne peuvent certainement pas être considérés comme représentatifs de l'ensemble des partenariats existants.

---

[19] Cette enquête a été menée avec le concours de Darian Stibbe, du *Centre for the Advancement of Sustainable Development Partnerships* (CASDP), ainsi qu'avec l'aide d'Eva Halper et de Ros Tennyson, de *The Partnering Initiative*, qui ont également apporté leur contribution à d'autres parties de ce rapport

Méthode

Le questionnaire s'articule autour de quatre grandes rubriques :

- Informations générales sur le partenariat
- Typologie des partenariats, les personnes interrogées étant invitées à définir leur partenariat selon son type
- Programmes d'évaluation
- Points de vue sur l'importance de différents aspects de l'évaluation

Des questionnaires préliminaires ont été envoyés à un petit nombre de partenariats et de personnes afin d'obtenir leur opinion sur leur contenu et leur facilité d'utilisation. Le questionnaire a ensuite été adapté à la lumière des commentaires reçus et la version finale a été envoyée par courrier électronique à l'interlocuteur désigné de chacun des 101 partenariats enregistrés, en deux lots, à la mi-août. Trente-quatre questionnaires remplis ont été transmis, dont 32 étaient suffisamment complets pour être inclus dans l'analyse.

Résultats

A. Informations générales : Les partenariats sont-ils actifs ? Ont-ils des effets positifs directs sur l'environnement ?

La plupart des partenariats, mais pas tous, ayant participé à l'enquête sont actifs : 70 % d'entre eux se sont décrits comme actuellement « en cours », 15 % « en phase d'élaboration active » et 15 % « achevés ».

La majorité des partenariats ne produit pas d'effets positifs directs sur l'environnement : 28 % d'entre eux estiment qu'ils génèrent des avantages clairs et directs pour l'environnement ; 66 % se situent un cran en amont (ils facilitent par exemple de nouveaux projets qui ont des effets positifs directs) ; et 38 % se situent deux crans en amont (collecte de données, formation, réseau de recherche ou d'action publique, par exemple). La somme de ces chiffres n'est pas égale à 100 % dans la mesure où les partenariats peuvent avoir différents axes de travail. Le pourcentage de 28 % (effets positifs clairs et directs sur l'environnement) semble surestimé. Si l'on se réfère à la description des partenariats présentée dans la base de données de la CDD, il semblerait que dans plusieurs cas, la réponse la plus appropriée par rapport à la question posée aurait été « un cran en amont » – il est probable que sur les 32 partenariats analysés, seuls trois ou quatre ont un impact direct sur l'environnement, les autres ayant plus un rôle de facilitation en amont.

B. Types de partenariats : Quels sont les objectifs des partenariats ? Que font-ils ?

Pour mieux comprendre la nature des partenariats, on leur a demandé de se décrire selon trois typologies différentes testées dans l'enquête. Ces typologies portaient sur trois aspects : i) la raison pour laquelle le partenariat a été formé, ii) les objectifs/activités du partenariat et iii) la composition du partenariat (les membres et la couverture géographique).

D'après les réponses (reproduites dans le tableau A1), les partenaires ont généralement de multiples raisons d'être, objectifs et structures. En particulier, ils se consacrent à quatre types d'activité en moyenne.

L'enquête cherchait également à déterminer les principaux bénéficiaires des partenariats : 13 % d'entre eux ont indiqué que les partenaires eux-mêmes en étaient les principaux bénéficiaires ; 66 % ont désigné les partenaires et d'autres parties ; et 21 % ont indiqué que d'autres parties en étaient les principaux bénéficiaires.

Tableau A1. Comprendre les partenariats à visée environnementale

Raison d'être du partenariat		Objectifs/Activités		Membres et couverture géographique	
59 %	Alliance visant à combiner et à optimiser les ressources disponibles (moyens financiers comme compétences)	78 %	Renforcement des capacités	59 %	Alliance mondiale/régionale avec des objectifs mondiaux/régionaux
56 %	Alliance visant à impliquer les parties prenantes nécessaires pour une action intersectorielle	75 %	Échange de connaissances, d'expérience, de bonnes pratiques	53 %	Association de partenaires internationaux et locaux, action ciblée sur une zone géographique particulière
47 %	Alliance visant à coordonner les efforts des partenaires et à éviter les doubles emplois	50 %	Facilitation/renforcement des possibilités (pour créer de nouveaux partenariats, par exemple)	38 %	Réseau (grand nombre de partenaires donateurs, sans contrôle clairement défini)
41 %	Alliance visant à combiner et à réunir les composantes (autrement dit, les membres ou les parties prenantes) de partenaires individuels	44 %	Créer un cadre/plan d'action coordonné	6 %	Partenaires locaux et donateur sans implication active
25 %	Alliance visant à renforcer la légitimité	44 %	Sensibilisation/ ouverture (par ex., généraliser l'usage d'une méthode ou d'un comportement particulier)	3 %	Partenaires locaux uniquement
		41 %	Influencer les politiques		
		38 %	Action/mise en œuvre directe		
		28 %	Recherche		
		16 %	Consultation		

Note : Plusieurs réponses ayant pu être données, la somme des pourcentages n'est pas égale à 100 %.
Source : Enquête de l'OCDE sur l'évaluation des partenariats à visée environnementale.

C. Programmes d'évaluation

Les partenariats ayant répondu au questionnaire ont également été invités à donner des précisions sur leurs programmes d'évaluation : ils ont été 28 % à indiquer qu'ils avaient déjà effectué une évaluation ; 16 % ont déclaré être déjà convenus d'une méthode d'évaluation, mais ne pas l'avoir encore appliquée ; et 38 % ont déclaré avoir prévu une certaine forme d'évaluation à l'avenir, alors que 19 % ne disposaient pas de programmes d'évaluation (cinq partenariats ont pu fournir des rapports d'évaluation de leurs programmes).

Les raisons les plus couramment invoquées pour justifier les évaluations sont les suivantes : i) mesurer les progrès et l'impact du partenariat en vue d'atteindre ses objectifs, ii) pouvoir réviser et améliorer le partenariat, et iii) démontrer la valeur du partenariat afin d'obtenir des financements supplémentaires pour copier et/ou transposer à plus grande échelle le programme du partenariat.

Le moment choisi pour effectuer l'évaluation varie selon les partenariats. Certains ont prévu des évaluations uniquement après la fin du programme. Plusieurs comportaient des projets pilotes qui devaient être évalués avant que le programme principal ne soit lancé. D'autres ont prévu des évaluations à des étapes clés de leur projet, et un partenariat a prévu des évaluations trimestrielles (peut-être plus proches d'un système de surveillance que d'évaluation). Un partenariat a déclaré que l'évaluation serait menée « lorsqu'il sera jugé que tous les partenaires comprennent pleinement la raison d'être du partenariat ».

L'enquête a donné d'autres résultats intéressants :

- Seul un quart des projets avait prévu une ligne budgétaire spécifique pour l'évaluation.
- Environ la moitié des partenariats avait élaboré des indicateurs permettant de mesurer la réussite, même s'il s'agissait souvent uniquement du cadre logique de la proposition de projet initiale.
- Aucun n'a indiqué qu'il avait effectué des mesures de référence pour ses indicateurs, essentiellement en raison du type de partenariat étudié.

D. Points à évaluer

On a demandé aux partenariats soumis à l'enquête de préciser quels aspects de leurs structures avaient été évalués (le cas échéant) ou étaient considérés essentiels pour des évaluations futures. Trois grands thèmes ont été étudiés :

- **Les aspects liés à l'efficacité** (impacts et résultats) : 91 % des partenariats indiquent qu'ils évalueront l'efficacité avec laquelle ils atteignent leurs objectifs. Peut-être plus surprenant, dans la mesure où presque tous les partenariats interrogés comptent un partenaire public, seuls 56 % précisent qu'ils évalueront leur contribution aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Presque 60 % des partenariats n'évalueront pas les avantages non prévus ou supplémentaires pour les parties prenantes.
- **Les aspects liés à l'efficience économique** : 38 % se préoccupent de l'efficience économique avec laquelle ils parviennent à leurs objectifs. Environ 70 % indiquent qu'ils évalueront les coûts financiers et non monétaires du partenariat, mais seulement 47 % évalueront explicitement les coûts de transaction associés au fonctionnement du partenariat. Seuls 16 % déclarent qu'ils évalueront le partenariat en le comparant avec d'autres solutions ne faisant pas intervenir de partenariat.
- **Les aspects liés au fonctionnement** (dynamique du partenariat) : 75 % des partenariats indiquent qu'ils évalueront l'efficience du fonctionnement ; 75 % prévoient également de tirer profit de l'expérience et d'en dégager des enseignements. La plupart (66 %) précisent qu'ils évalueront la durabilité du partenariat lui-même, et un pourcentage légèrement inférieur (56 %) indique que l'institutionnalisation du partenariat sera étudiée.

ANNEXE 2 : EXEMPLES DES MÉTHODOLOGIES UTILISÉES POUR L'ÉVALUATION DES PARTENARIATS

L'USAID est un précurseur dans l'évaluation des partenariats. Cet organisme a conçu en 1999 un cadre d'évaluation destiné à aider les membres d'un partenariat à surveiller et à évaluer leurs propres résultats. L'USAID a défini des caractéristiques de partenariat importantes et recensé des indicateurs permettant de mesurer ces caractéristiques ou pouvant au moins être adaptés à cette fin. On a adopté pour ce cadre une démarche multidimensionnelle reposant sur i) les valeurs et la capacité du partenariat intersectoriel lui-même au regard de sa capacité d'organisation, de sa culture d'organisation et du contexte extérieur qui l'influence, ii) les processus employés par les partenaires pour agir les uns sur les autres et agir sur des tiers, et iii) l'incidence que le partenariat a eu sur une activité donnée, sur les partenaires eux-mêmes et sur la société dans son ensemble.

Ce cadre n'est pas conçu comme une méthodologie complète. Il ne définit pas d'indicateurs pour les objectifs du partenariat dans la mesure où ils sont entièrement spécifiques au problème à traiter ; en revanche, il présente des indicateurs pour les deux autres catégories d'impact. En tant qu'indicateur principal de l'impact sur les partenaires, le cadre propose un indicateur quantitatif : le nombre ou le pourcentage d'institutions se situant à un niveau donné sur une échelle de capacité institutionnelle ou atteignant un classement défini. On préconise également d'employer un certain nombre d'indicateurs pour mesurer l'impact sur la société, indicateurs qui seraient répartis dans deux catégories : le « capital social » et les « conditions favorables ».

Le Nuffield Institute for Health (NIH) a élaboré une méthodologie visant en premier lieu à recenser les sources de conflit et à mettre en place des mesures correctives. Il propose d'évaluer les partenariats à partir de six principes considérés comme essentiels à la réussite d'un partenariat. Avec la méthodologie du NIH, on commence par réunir les partenaires au début de l'exercice d'évaluation afin d'en étudier le déroulement et de décider collectivement de la façon dont il doit être mené. Ensuite, chaque partenaire est invité à remplir des « fiches d'évaluation rapide du partenariat » - une série de questions de type « d'accord/pas d'accord » fondées sur chacun des principes du partenariat. Les réponses sont ensuite analysées puis examinées par l'ensemble des partenaires.

Les principes du succès définis par le NIH sont les suivants :

(a) Reconnaître et accepter la nécessité du partenariat

(b) Privilégier la précision et le réalisme de l'objectif

(c) Veiller à l'engagement et à la responsabilité

(d) Susciter et cultiver la confiance

(e) Créer un système de partenariat clair et fiable

(f) Surveiller, mesurer et apprendre.

L'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement a mis au point une méthodologie dont l'objectif premier est de trouver ce qui manque dans un partenariat et qui l'empêche de fonctionner correctement. Il propose d'évaluer les partenariats à partir de dix caractéristiques permettant de

déterminer si un partenariat fonctionne bien ou mal. Une liste de contrôle énumère chacun de ces dix traits puis les ventile en plusieurs éléments. Si certains des points de cette liste fournissent des indicateurs concrets, ils ne précisent pas si l'efficacité et l'efficience seront étudiées.

Les caractéristiques d'un partenariat réussi définies par l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement sont les suivantes :

(a) Le partenariat s'appuie sur des principes solides d'engagement et de compréhension mutuels

(b) Un programme précis et correctement détaillé est établi en vue d'atteindre les objectifs du partenariat

(c) Chaque partenaire bénéficie clairement du partenariat

(d) Tous les partenaires consacrent des ressources suffisantes et appropriées pour atteindre les objectifs définis

(e) Le partenariat est doté d'une structure formelle adaptée

(f) Le partenariat bénéficie d'une conduite efficace

(g) Les responsabilités sont clairement définies et applicables

(h) La communication entre les partenaires est productive et vient à l'appui du projet

(i) Le fonctionnement du partenariat inspire la confiance

(j) Des indicateurs précis et appropriés sont utilisés pour évaluer et améliorer les progrès et l'évolution du partenariat.

The Partnering Initiative envisage l'évaluation sous trois angles, qui permettent d'étudier les aspects internes du partenariat, mais aussi de déterminer si cette solution est la plus appropriée pour atteindre les objectifs fixés. Le premier élément concerne une évaluation de l'impact du partenariat pour ses membres et pour leurs parties prenantes, en termes techniques/physiques, humains et financiers. Le second élément est un examen des relations existant entre les partenaires. Il s'agit d'étudier collectivement (tous les partenaires et les principales parties prenantes) l'engagement des partenaires les uns envers les autres tout au long du partenariat, en vue de parvenir à leurs objectifs organisationnels individuels et collectifs. Le troisième élément consiste en une évaluation du partenariat en tant que mécanisme. En étudiant des questions telles que les coûts de transaction, la valeur ajoutée, la durabilité des résultats et en comparant cette solution avec des alternatives ne faisant pas intervenir de partenariat, on cherche à déterminer si le partenariat fonctionne avec le maximum d'efficacité, si le « mécanisme » de partenariat choisi est le meilleur pour obtenir les résultats escomptés et si la démarche adoptée est la plus appropriée.

Le Pôle ressources naturelles du Business Partners for Development (BPD) a conçu une méthode de mesure de l'impact des partenariats trisectoriels dans les industries extractives, qui porte sur la « valeur ajoutée » de la stratégie de partenariat, par rapport aux autres solutions qui permettraient à chaque entité d'atteindre individuellement les mêmes objectifs d'ordre social. C'est l'une des très rares méthodologies à tenter d'évaluer le « coût » réel d'un partenariat et à éprouver le principe selon lequel le travail en collaboration permet une répartition plus efficiente de ressources complémentaires. Pour que son application soit « rapide et rentable », cette méthodologie n'étudie pas les impacts au sens large (sur la société ou commerciaux) à moins qu'ils ne soient explicitement mentionnés en tant qu'objectifs ou que leur poids soit tel qu'il ne peut être ignoré. Bien que cette méthodologie propose un certain nombre

d'indicateurs essentiellement spécifiques à l'industrie extractive, son principe général peut éventuellement être adapté à l'évaluation des partenariats de mise en œuvre.

Les quatre phases de la méthodologie du BPD sont les suivantes :

a) Déterminer la portée : définir les principaux indicateurs des avantages du partenariat (prévus et imprévus) pour chaque secteur (entreprises, organisations de la société civile et autorités) ainsi que les méthodes de mesure les plus appropriées.

b) Recueillir des données : établir une base de référence et mesurer l'évolution de ces indicateurs.

c) Évaluer l'effet cumulatif : calculer l'effet du partenariat trisectoriel, mesuré par l'évolution des indicateurs clés et l'évaluation de la solidité des éléments de preuve relatifs à la causalité directe.

d) Évaluer le rapport qualité/prix : comparer les coûts totaux du processus de partenariat pour chacun des partenaires (y compris coûts monétaires et non monétaires), et comparer ces coûts avec les avantages obtenus.

Une série d'instruments de gestion des projets en partenariat a été élaborée à partir des conclusions du programme du BPD. Parmi ces instruments, on trouve un système permettant de surveiller les coûts et les résultats/avantages d'un partenariat, système grâce auquel chaque partenaire peut enregistrer ses propres dépenses (des conseils sont donnés pour attribuer une valeur monétaire aux contributions non monétaires) ainsi que les résultats du partenariat (collectifs et pour chaque partenaire, monétaires et non monétaires). Cet outil encourage ses utilisateurs à évaluer le coût d'autres solutions n'impliquant pas de partenariat afin de donner une valeur monétaire aux avantages obtenus.

ANNEXE 3 : LES PRINCIPES DU CAD POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement ont été établis en 1991 pour guider les pays de l'OCDE sur la marche à suivre pour l'évaluation des activités financées par les donneurs. Ces principes comportent des règles de bonne pratique pour mener des évaluations.

Les principes du CAD couvrent les aspects suivants du processus d'évaluation :

- Finalité
- Impartialité et indépendance
- Crédibilité
- Utilité
- Participation des donneurs et des pays d'accueil
- Coopération entre donneurs
- Programmation des évaluations
- Conception et mise en œuvre des évaluations
- Établissement des rapports, communication des résultats et rétroaction de l'information

Des conseils pratiques concernant l'élaboration des évaluations sont présentés dans le paragraphe 35, reproduit ci-dessous :

« Il faut absolument déterminer les questions qui seront traitées dans l'étude, ce que l'on appelle les « thèmes de l'évaluation ». Ces thèmes traceront un cadre commode pour la conduite de l'exercice et seront les fondements d'un énoncé clair d'un ensemble de conclusions et de recommandations. Ces thèmes peuvent être regroupés sous les grandes rubriques suivantes :

- *Raison d'être.* L'exercice se justifie-t-il ? Les objectifs poursuivis sont-ils pertinents et réalistes ? Y aurait-il lieu d'envisager de les remplacer par d'autres ?
- *Réalisation des objectifs*. Il est très difficile de faire une évaluation si les objectifs du projet/programme évalué n'ont pas été clairement posés et si la collecte de données de base pertinentes n'a pas été prévue dans l'accord de projet, dans le plan d'opérations ou dans des dispositions spéciales. Dans quelle mesure les objectifs initiaux ont-ils été atteints ? Ou ont-ils des chances de l'être ? Quels ont été les principaux facteurs ayant pesé sur la réalisation ou la non-réalisation des objectifs ? Dans l'hypothèse où les objectifs n'ont pas été énoncés en termes suffisamment précis pour qu'il soit possible d'en évaluer le degré de réalisation, il faudrait néanmoins s'employer à apprécier l'impact et les effets des activités réalisées.
- *Impact et effets*. Que s'est-il passé à la suite du projet/programme ? Il s'agit non seulement des résultats directs mais aussi, ce qui est extrêmement important, de l'impact et des effets essentiels exercés par l'activité sur des indicateurs sociaux, économiques, environnementaux et autres. L'examen devrait porter à la fois sur les résultats attendus et involontaires, et il doit également expliciter l'impact négatif et positif exercé par des facteurs extérieurs tels que des changements intervenus dans les grands axes fondamentaux de l'action publique, dans les circonstances économiques et financières générales ».

ANNEXE 4 : RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Caplan, K. (2005) "Partnership Accountability, Unpacking the Concept", *Business Partners for Development Practitioner Note Series, BPD in Water and Sanitation,* London, UK http://www.bpdws.org/bpd/web/d/doc_4.pdf

Caplan K. et T. Keatman (2001), *Business Partners for Development -- Water and Sanitation Cluster Annual Report 2000,* Business Partners for Development, Londres, Royaume-Uni. [http://www.bpd-waterandsanitation.org/english/docs/dfid2000.pdf]

Charles C. et S. McNulty (1999), *Partnering for results: Assessing the Impact of Inter-Sectoral Partnering* Doc. Nr. PN-ACG-107, USAID, Washington, DC. [http://www.usaid.gov/pubs/isp/handbook/isp2toc.html]

Barker R. (2005), *Getting the Most out of Partnership*, Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, Toronto, Canada. [http://cielap.org/pub/pub_getthemost.html]

Druce N. et A. Harmer (2004), ‹‹The Determinants of Effectiveness: Partnerships that Deliver. Review of the GHP and 'Business' Literature››, *GHP Study Paper 6,* DFID Health Resource Centre, Londres, Royaume-Uni. [http://www.dfidhealthrc.org/Shared/publications/GHP/Effectiveness %20- %20FINAL.PDF]

Greener P. (2005) ‹‹*Relevant lessons learnt from cross-sectoral partnerships in ICT for development*››, in Rahim R.A., D. Waldburger et G.S. Muinde (éd.) *Access, Empowerment & Governance - Creating a World of Equal Opportunities with ICT*, Global Knowledge Partnership, Kuala Lumpur, Malaisie. [http://www.globalknowledge.org/gkps_portal/index.cfm?menuid=591&parentid=179]

Hardy B., B. Hudson et E. Waddington (2003), *Assessing Strategic Partnership – The Partnership Assessment Tool*, Strategic Partnering Task Force, Nuffield Institute for Health and Office of the Deputy Prime Minister. Londres, Royaume-Uni. [http://www.nuffield.leeds.ac.uk/downloads/pat.pdf]

Mitchell J., J. Shakleman et M. Warner (2001), *Measuring the 'Added Value' of Tri-Sector Partnership*, Business Partners for Development – Pôle ressources naturelles, Londres, Royaume-Uni. [http://www.bpd-naturalresources.org/media/pdf/working/wp1ba.pdf]

Murphy D.F. et J. Bendell (1997), *In the Company of Partners: Business, Environmental Groups and Sustainable Development Post-Rio*, The Policy Press, Bristol, Royaume-Uni.

OCDE (1991), *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement*. OCDE, Paris, France.

OCDE (1997), *Évaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*, OCDE, Paris, France.

OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement*, OCDE, Paris, France.

OCDE (2004), « Résumé du Président », Réunion du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE au niveau des ministres, 20-21 avril 2004, OCDE, France.

OCDE (2005), *Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes*, OCDE, Paris, France.

Rein M. et al. (2005), *Working Together - A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa*, University of Cambridge Programme for Industry, Cambridge, Royaume-Uni.

Waddell S. (2004), *The Access Initiative January 2003: A Report on Development Issues at Two Years of Age, The Global Action Network Net*, Boston, MA. [http://www.gan-net.net/pdfs/tai_report.pdf]

Warner M. (2003), ‹‹Some Perspectives On Multi-sector Partnerships››, presentation to IPIECA, novembre 2003, Overseas Development Institute, Sussex, Royaume-Uni. [http://www.odi.org.uk/PPPG/activities/country_level/odpci/msp/IPIECA-Perspectives.pdf]

Witte J. et W. Reinicke (2005), *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships.* United Nations Global Compact Office, New York, NY. [http://globalpublicpolicy.net/businessUNusual/down/index.php]