

## Du partenariat à la coopération

### Une contribution au débat sur l'aide publique au développement

*Christophe Mestre et Marc Lévy*

Le débat sur l'aide publique au développement (APD) arécemment resurgi avec éclat, avant de disparaître à nouveau. Il y eut d'abord, fin février 2025, la décision du gouvernement Trump de démanteler l'agence des États-Unis pour le développement international (USAid), avec notamment pour conséquence l'arrêt brutal de milliers de programmes à travers le monde de lutte contre la faim et la malnutrition, contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Quelques jours plus tard – étonnante coïncidence –, il y eut la publication par *Le Journal du dimanche* d'une enquête sur l'opacité de l'aide au développement française, avec un étalage de projets et de financements censés montrer le mauvais usage de l'argent public, tandis que l'aide française – contraction budgétaire oblige – subissait une coupe supérieure à 2 milliards d'euros (37%), après des baisses de 13% en 2024 et 11% en 2023, suscitant quelques réactions alarmistes. Dans cette contribution, nous nous concentrons sur l'action française et nous cherchons à confronter les objectifs stratégiques avec l'utilité réelle de l'aide.

### Une pluralité de financements

L'APD, souvent abordée au singulier, comprend en fait de nombreuses et très différentes composantes. L'essentiel de l'aide française est sous forme de dons (87%) et de prêts (12%)<sup>1</sup>. Les deux tiers de l'aide sont mis en œuvre par des acteurs français (aide bilatérale), un tiers, dite aide multilatérale<sup>2</sup>, est mise en œuvre via des canaux internationaux (Europe 15%, ONU 5%, Banque mondiale et FMI 7%, fonds verticaux 7%, banques régionales 1,5% en 2023). Pour ce qui est de l'aide bilatérale, un peu moins de 50% passe par des voies gouvernementales (France ou pays bénéficiaires), moins de 10% par le secteur privé marchand des pays bénéficiaires et seulement moins de 2% par les canaux non gouvernementaux des organisations de solidarité internationale et des collectivités territoriales. En ce qui concerne les organisations de solidarité internationale, à cette (toute) petite part d'argent public français s'ajoute, pour certaines, des fonds européens et les financements issus de la générosité des Français, sous forme de dons, directement aux dites organisations ou via des fondations<sup>3</sup>.

S'interroger sur la pertinence et l'efficacité de ces financements est justifié, mais peut-on considérer de la même façon une aide budgétaire à un État, un prêt à une entreprise ou le co-financement d'un projet d'ONG ? Sans compter que, globalement, comparativement aux montants des échanges commerciaux, des flux financiers et des sommes transférées par les diasporas, l'aide publique n'est qu'une part très relative du « financement du développement ».

---

<sup>1</sup> Mais l'Agence française de développement (AFD), qui fonctionne pour partie comme une banque qui prête aux gouvernements et aux entreprises étrangères grâce à une capacité d'emprunts sur les marchés internationaux et à une garantie de la direction du Trésor, met en avant son « effet de levier ». Avec une contribution de 2,5 milliards d'euros de l'État en 2023, elle annonce une activité financière de 14 milliards d'euros, donc un volume de prêts plus important que celui des seuls prêts financés par l'aide publique.

<sup>2</sup> Le ministre délégué a donné, le 27 mars 2025 à l'Assemblée nationale, des chiffres un peu différents : 57% en bilatéral, soit 7,8 milliards d'euros, et 43% en multilatéral, soit 6,1 milliards, donc un total d'APD en 2023 de 13,9 milliards.

<sup>3</sup> Voir Marc Lévy, *La philanthropie peut-elle influencer le capitalisme ? Ou l'inverse ? Ou les deux ?*, Neuilly, Atlande, 2018.

En particulier, comparativement aux échanges commerciaux, pour les pays donateurs, au cours des dernières décennies, le coût total de l'aide est moindre qu'une revalorisation des termes de l'échange.

De plus, en 2020, la Conférence des Nations unies sur le développement, faisant suite à une évaluation de 2015 par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, a tenté une autre comparaison avec la perte subie par les pays du continent africain (avec parfois la complicité des dirigeants, faut-il préciser) suite à l'hémorragie des capitaux d'origine illicite (corruption, contrebande, évasion fiscale et surtout manipulation des facturations d'entreprises, en particulier dans le secteur des industries extractives). Ce sont 76 milliards d'euros par an qui échapperaient aux Trésors publics, soit environ la somme de toute l'aide publique au développement et des investissements directs étrangers<sup>4</sup> ! Dans ces conditions, on comprend que les États (africains en l'occurrence) manquent de moyens pour financer leurs politiques publiques, sociales en particulier. L'APD est en effet souvent dénoncée comme un financement de substitution palliant les défaillances des États, faute de mettre en œuvre une politique fiscale vis-à-vis des particuliers et des entreprises internationales actives sur leur territoire qui leur assurerait les moyens financiers dont ils ont besoin. « *Ce n'est pas normal que le taux d'imposition en Afrique, qui est en moyenne de 15%, soit l'un des plus faibles au monde* », a ainsi déclaré Hakim Ben Hammouda, ancien ministre des Finances de la Tunisie<sup>5</sup>.

### **Un mille-feuille institutionnel**

Difficile aussi d'ignorer la complexité de ce qu'on a coutume d'appeler un « mille-feuille » institutionnel. La présidence de la République n'est pas le moindre acteur, étant notamment depuis 2018 à la tête du Conseil présidentiel du développement, créé pour « *renforcer le pilotage de la politique de développement* ». Pilotage que l'on croyait assuré, depuis 1998, par le Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), réunissant tous les ministres et présidé par le Premier ministre, avec pour mission de « *définir les modalités de mise en œuvre de l'aide publique au développement de la France et de fixer les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement* ». Le CICID ayant connu des périodes de léthargie et témoigné d'une faible autorité, on peut comprendre que l'Élysée ait voulu reprendre les choses en main. Mais puisqu'il est question de « *simplifier* », nous ne pouvons manquer d'interroger la coexistence de deux instances pour cadrer une politique.

Sans oublier que Thani Mohamed-Soilihi, l'actuel ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé de la francophonie et des partenariats internationaux, réunit aussi régulièrement le Comité de pilotage de la politique d'investissement solidaire et durable (le nouveau terme pour désigner l'aide au développement), qui rassemble, aux côtés du directeur général du Trésor, l'ensemble des opérateurs qui mettent en œuvre la politique française de développement, notamment l'Agence française de développement (AFD), France Volontaires, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement et l'Institut de recherche pour le développement<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup>Voir Claire Guélaud, « Aide publique au développement, des paroles et des actes », *Le Monde*, 30 septembre 2020.

<sup>5</sup> Cité par Julien Boussou, « L'effondrement de l'aide au développement fait vaciller le modèle de coopération internationale », *Le Monde*, 29 mars 2025.

<sup>6</sup> Ces organismes de recherche sont dédiés à la coopération internationale avec les pays en développement : le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement emploie 1650 salariés dont 800 chercheurs

Il y a ensuite le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui gère le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et a récupéré en 2024 l'autorité sur la Commission d'évaluation, après avoir connu, à l'occasion des réformes de 1998 et 2004, une perte d'influence notoire au profit du ministère des Finances. Ce dernier est en effet responsable du second programme, dit de « l'Aide économique et financière au développement » et de la représentation française à l'étranger (Bruxelles et Washington en particulier). Les deux ministères exercent leur tutelle sur l'AFD, principal opérateur multiforme de l'aide internationale française (un ancien directeur avait coutume de dire : « *plus il y a de tutelles, moins il y a de tutelle !* »). Les réformes de 1998 et 2004 ont permis à l'AFD d'élargir considérablement son domaine d'activités, en reprenant des fonctions et des domaines de compétences jusqu'alors dévolues au ministère des Affaires étrangères, dont la formation, la gouvernance et la gestion des financements accordés aux organisations non gouvernementales. Il est question maintenant du « groupe AFD » avec une filiale dédiée au secteur privé (Proparco), un centre de formation (Campus Groupe AFD) et une agence publique de conception et de mise en œuvre de projets internationaux de coopération technique (Expertise France). Ce groupe héberge également et finance le nouveau Fonds d'innovation pour le développement, mis en place en 2021 et doté de 15 millions d'euros, qui doit permettre à des équipes issues de diverses organisations de « *tester des solutions innovantes contre la pauvreté et les inégalités* ».

On peut se demander si le montant alloué au nouveau Fonds d'innovation pour le développement sera suffisant et si son financement est de l'argent « neuf » ou d'un budget recyclé. Par ailleurs, de 2000 à 2008, le ministère des Affaires étrangères a financé un réseau de praticiens et de chercheurs mettant en commun leurs expériences et leurs méthodes en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités (réseau Impact). De leur côté, l'AFD en a fait un axe de recherche et une orientation dans ses opérations ; les ONG de solidarité internationale font de la lutte contre la pauvreté l'objectif premier de leurs actions et les instituts de recherche contribuent à leur façon à la lutte contre la pauvreté. Pourquoi ne pas valoriser plutôt ces actions ?

En outre, le Fonds d'innovation pour le développement servira aussi à tester de nouvelles méthodes d'évaluation, « *sur le modèle mis au point par les économistes Abhijit Banerjee et Esther Duflo* », à qui a été confiée la présidence du Fonds. Un consensus ne sera pas aisé à trouver, car ces méthodes de « randomisation » permettent d'évaluer des mesures simples de lutte contre la pauvreté, mais plus difficilement de complexes programmes d'action sociale.

### **Une évaluation dispersée**

L'analyse de l'APD française relève de trois unités : au sein du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie et de l'AFD. Le ministre délégué a déclaré, le 27 mars 2025 à l'Assemblée nationale, que « *100% des projets faisaient l'objet d'évaluation par ces unités et que 50% faisaient l'objet d'évaluations externes* ». Et il est rappelé sur le site du ministère des Affaires étrangères que ces trois unités « *rendent compte de ces évaluations dans le cadre du rapport bisannuel au Parlement sur la mise en œuvre de la politique de développement* ».

---

et l'Institut de recherche pour le développement, 2050 salariés dont 850 chercheurs, pour les sciences répondant aux enjeux liés aux changements globaux, environnementaux, économiques, sociaux et culturels. Cela n'empêche pas d'autres organismes de recherche d'avoir aussi des coopérations internationales.

L'unité de l'AFD, en particulier, a procédé à des centaines d'analyses de projets de développement. Elle a également financé des évaluations conduites par Esther Duflo et procédé à une étude comparative des différentes méthodes d'évaluation, aux conclusions relativement critiques concernant la méthode dite de « randomisation ». La mémoire de ces travaux aurait-elle disparue ?

De plus, la loi du 4 août 2021 a créé une Commission indépendante d'évaluation de la politique d'aide au développement, placée auprès de la Cour des comptes. Cela a été contesté et fait l'objet d'une nouvelle loi (5 avril 2024) plaçant cette Commission auprès du ministère des Affaires étrangères. Au total, il existe donc cinq entités évaluatives !

Du côté de la recherche, le Centre international de recherche en agronomie pour le développement et l'Institut de recherche pour le développement procèdent eux-aussi à des évaluations et publient abondamment leurs résultats.

Du côté des ONG, les pouvoirs publics contribuent depuis 1994 au financement du F3E, un dispositif qui renforce leurs capacités méthodologiques en accompagnant et cofinçant des évaluations de leurs opérations et des analyses de leurs pratiques. N'oublions pas enfin le Conseil économique, social et environnemental et le Parlement, qui vote le budget de l'aide au développement et, à ce titre, conduit régulièrement des analyses de la politique mise en œuvre, à travers des rapports parlementaires critiques très documentés (mais qui les lit ?).

Qui compare et synthétise tous ces résultats, qui plus est en s'interrogeant sur leur usage par les décideurs et les opérateurs ?

La politique de coopération au développement a été pionnière en matière d'évaluation des politiques publiques, avec, par exemple, les travaux du groupe AMIRA, créé en 1975. Tous ces moyens humains, budgétaires, institutionnels, mobilisés pour suivre, accompagner et évaluer depuis longtemps des projets et des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités n'auraient-ils donc pas accumulé des résultats probants qu'il faille recourir aux « nouvelles méthodes d'évaluation d'impact » de ce Fonds d'innovation ? Surtout, faut-il préciser, si les évaluations d'impact n'ont pas les effets escomptés, est-ce à cause de leurs méthodes ou bien parce que leurs recommandations ne sont pas suivies ?

## **L'utilité de l'aide**

Pour Guillaume Bigot, député du Rassemblement national, l'affaire est entendue : « *On aide des pays qui n'en ont pas besoin, on aide des pays hostiles, on aide des entreprises privées, on finance tout, souvent n'importe quoi.* » Pour Thani Mohamed Soilihi également, mais en faveur de l'utilité de l'aide : « *Dans un contexte international brutal et inquiétant, devenu à juste titre la première préoccupation des Français, notre politique de développement est plus que jamais indispensable. C'est une responsabilité de notre pays, puissance d'équilibre. Notre politique vise notamment à protéger les Français, leur sécurité, leur prospérité.* »

Il est difficile de faire la part entre des actions bénéfiques pour les populations et d'autres beaucoup plus discutables. Et rares sont les questionnements qui contribuent à tirer parti des difficultés, voire des échecs, pour améliorer les programmes d'actions. On ne peut qu'être frappés par la multiplication des « modes » de développement, qui se sont succédés ces dernières décennies : développement par la réalisation d'infrastructure, par la mise en place d'organisations de base, endogène, par la décentralisation, inclusif, durable, par l'entreprenariat, par le droit, par la sécurité...

Chaque modalité reste à l'ordre du jour pour un temps, contribuant à un empilement de politiques de moins en moins lisibles et cohérentes. Et on ne peut manquer de s'interroger sur l'évolution inquiétante, sinon dramatique, de la situation de pays fortement « aidés », sans qu'il soit facile d'établir un rapport de cause à effet : trop d'aide, pas assez aide, aide inadaptée ? Comment ne pas évoquer le Rwanda, Madagascar, Haïti, les pays sahéliers, l'Afghanistan, qui furent des territoires de concentration de l'aide, avec des effets pourtant limités.

Grâce aux nombreux travaux de recherche, aux rapports parlementaires et autres, à toutes ces évaluations, aux investigations journalistiques, nous disposons d'un matériau analytique et critique conséquent. Peut-on proposer une vision renouvelée de la solidarité internationale qui tienne compte de la géopolitique mondiale actuelle et des défis qu'elle entraîne pour l'Europe ?

### **Repenser le logiciel de l'aide : vers la coopération**

Le cahier des charges, donné au « Conseil présidentiel pour l'Afrique », s'appuie sur ce besoin de repenser le logiciel. Plusieurs propositions :

- ♦ La solidarité internationale combine la générosité privée et l'action publique. Les deux logiques ont leur légitimité et leur autonomie mais, dans la mesure où elles se complètent, valorisons cette forme de partenariat public-privé d'intérêt général au lieu d'opposer un caritatif généreux non gouvernemental et un stratégique intéressé gouvernemental. Autrement dit, acceptons que la solidarité internationale soit un sujet politique, ni monopolisé par l'État, ni réduit à une approche caritative plus ou moins technique.

- ♦ Le développement a besoin de financements publics et d'investissements privés, d'une logique de subvention et d'une logique marchande. C'est ainsi que fonctionnent en France les services sociaux, les transports en commun, la presse, la pratique sportive, les spectacles culturels. Même les entreprises, parmi les plus grandes, bénéficient d'aides de l'État.

Avec les pratiques d'économie sociale et solidaire des mutuelles, des associations, des coopératives, des fondations et les innovations de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, des fondations d'entreprises et de l'économie circulaire, il y a un continuum entre logique « sociétale » et logique « profitable ».

Mohamed Yunus, l'inventeur du microcrédit au Bangladesh (et actuel président), avait trouvé, en Frank Riboud et Emmanuel Faber, deux anciens patrons de Danone, des alliés pour mettre en œuvre le *social business* : la lutte contre la pauvreté et les inégalités par une logique marchande. Ces « entreprises sociales » ont eu besoin de financements publics pour rester fidèles à leur objectif social, sans laisser « les pauvres » au bord du chemin au profit d'une clientèle plus solvable de classe moyenne.

De manière à ne pas opposer subvention publique et paiement du service (accès à l'eau potable, à des soins de qualité, à une nourriture saine, etc.) et de manière à ne pas confondre « activité génératrice de revenus » et création d'entreprise, l'entrepreneuriat social, a besoin que l'expérimentation se poursuive et s'approfondisse.

- ♦ La solidarité entre deux parties met en œuvre légitimement des visions et des intérêts éventuellement contradictoires, qui ont besoin de s'exprimer pour trouver un terrain de compromis. Le communiqué du Comité présidentiel du développement d'avril

2025 n'hésite pas, par exemple, à affirmer : « *Un travail sera mené pour renforcer la mobilisation conjointe des outils de soutien aux entreprises et des outils de financement du Groupe AFD, ciblant les acteurs économiques français susceptibles de se positionner sur des marchés à l'étranger.* » D'où le recours à la notion de partenariat plutôt qu'à celle d'aide. Pour autant, il y a des partenariats équilibrés où l'expertise vient des deux côtés, fonctionne dans les deux sens et où on parle de cofinancement, mais il y a aussi des partenariats qui restent déséquilibrés, où expertise et financement empruntent une voie classique, de la main qui donne à celle qui reçoit. Dans la lignée de l'Agenda 2030, il s'agit donc de bâtir des solidarités qui fonctionnent dans les deux sens au nom d'enjeux communs et de solutions à partager, ce qui permet une fécondation croisée entre les pratiques de solidarité en France et celles menées à l'international.

♦ La solidarité est affaire de pratiques et d'idées, de méthode et de relationnel, de décideurs et d'opérateurs. Le « nez dans le guidon » et la défiance vis-à-vis du travail intellectuel souvent invoqués pour justifier de privilégier l'action sur la réflexion, la technique sur la recherche, le présent sur l'histoire, sont des attitudes génératrices d'erreurs. Les espaces de débat, de confrontations et de réflexions collectives manquent et sont pourtant plus que nécessaires.

♦ La solidarité est devenue une activité professionnelle, l'AFD a beaucoup recruté ces dernières années, y compris en attirant des jeunes travaillant dans les ONG. Car bon nombre d'associations se sont professionnalisées en acquérant une expérience conséquente, mais dans des conditions difficiles vu les contraintes des relations contractuelles. Le dogmatisme du cadre logique, la tyrannie des procédures et « *la gouvernance par les nombres*<sup>7</sup> » génèrent une bureaucratisation des organisations, facteur de coûts administratifs considérables. Ce « *reporting* » est certes justifié par la nécessité de rendre des comptes, mais il est trop souvent focalisé sur des comptes financiers et ne prend pas suffisamment en considération les effets des actions.

Les associations sont devenues des petites entreprises, au sens de l'économie sociale et solidaire, insuffisamment reconnues comme telles, tant par ses membres que par les bailleurs. Le modèle économique des associations<sup>8</sup> est en tension. Puisqu'elles sont des acteurs reconnus de la solidarité, d'une part, les relations contractuelles devraient accepter de mieux couvrir les charges de structure pour permettre des conditions salariales attractives et une pérennité des organisations moins aléatoire ; d'autre part, il faudrait introduire de la souplesse dans l'utilisation des financements pour faire face aux imprévus des contextes qui peuvent rendre caducs les objectifs recherchés.

♦ La solidarité n'est plus réservée à quelques pays du Nord, les pays du « Sud global » sont, pour certains, devenus des donateurs et des acteurs importants de la coopération internationale. La solidarité est de ce fait confrontée à des références et des modalités politiques et idéologiques qui peuvent s'opposer aux nôtres en contestant leur universalité. C'est ainsi que les droits humains peuvent être confrontés aux valeurs des cultures dites « traditionnelles », sur le statut et les violences faites aux femmes ou sur le respect des différences, comme les orientations sexuelles. C'est encore ainsi que le tandem démocratie-développement est mis à mal par des modèles plus autoritaires et attractifs comptent tenu de leurs résultats, la Chine étant l'exemple le plus notoire.

---

<sup>7</sup> Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, coll. « Poids et mesure du monde », 2015.

<sup>8</sup> Voir « Les modèles socio-économiques des associations de solidarité internationale. 2016 > 2020 » [en ligne], Coordination SUD, 20 mai 2022.

Il faut être prêt à en débattre en étant capable de défendre notre modèle démocratique, certes en considérant la pluralité des pratiques, y compris démocratiques mais en sachant expliciter les piliers constitutifs : État de droit, indépendance de la justice, droits humains, liberté d'expression, modalités électorales, participation citoyenne etc.

♦Le multilatéralisme est en crise, mais il est indispensable. Ce n'est pas un terrain d'action facile à pratiquer ; il est néanmoins dommageable de l'ignorer. Les « petits » acteurs français ont devant eux l'échelon européen, où se mène une politique de partenariats internationaux. L'action non gouvernementale dispose d'une structure, Concord, agissant à cette échelle. Coordination Sud, à travers son groupe de suivi Europe, y mène une activité conséquente. Étant donné les débats sur la coordination entre les politiques française et européenne en matière de solidarité internationale, mais aussi le besoin de défendre l'attrait de la construction européenne dans la confrontation mondiale actuelle et enfin l'enjeu pour la société civile de se faire reconnaître comme un acteur politique, il importe de renforcer notre implication dans cette part du multilatéralisme.

Nous avons besoin de repenser l'aide au développement, ce qui passe par un autre terme que celui d'aide pour caractériser le renouvellement des pratiques et des politiques de solidarité. Celui de partenariat, utilisé depuis un certain temps, reste pertinent, tout en étant souvent galvaudé car recouvrant majoritairement des relations insuffisamment équilibrées. De même, le terme de solidarité, qui a son élégance, reste le plus souvent synonyme d'une approche humanitaire, certes justifiée pour faire face aux malheurs du monde, mais fonctionnant trop dans un seul sens. Le terme de coopération a longtemps été attaché au ministère du même nom qui, jusqu'en 1998, était en charge des relations franco-africaines et, de ce fait, souvent entaché par les dérives de certaines de ces relations. Peut-être que le temps aidant, ce mauvais souvenir s'estompe, car ce terme nous semble être le bon, notre ambition est bien d'agir ensemble, de mettre en commun des pratiques et des résultats. Donnons donc à ce terme une seconde vie et considérons qu'il s'agit de passer de l'aide à une véritable coopération, fondée sur la recherche d'enjeux communs ou pour le moins partagés, en faveur d'un monde régulé, soucieux d'écologie et de justice.

Les deux auteurs ont été engagés professionnellement pendant de longues années dans le domaine de la solidarité internationale. Christophe Mestre s'est beaucoup investi dans la coopération décentralisée et le développement local et territorial. Marc Lévy s'est particulièrement intéressé aux questions relatives à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il est l'auteur récemment de *Faut-il aider les autres ? Repenser la solidarité pour la renouveler* (L'Harmattan, 2023).