1 | Développement local Développement rural

Note d'orientation technique

Appui au secteur privé

LUX DEV
Agence luxembourgeoise pour la Coopération au Développement

PUBLIÉ PAR
LuxDev - agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement

AUTEURS
Vincent GLAESENER
EXPERT DÉVELOPPEMENT RURAL ET DÉVELOPPEMENT LOCAL, LUXDEV

APPUI-CONSEIL
Jeske van SETERS
ECPDM

CONTACT
LuxDev siège
10, rue de la Grève
L - 1643 LUXEMBOURG
email : communications@luxdev.lu

SOURCES & COPYRIGHT
© 2018 Lux-Development

PRÉSENTATION DE LA SÉRIE

La présente série, dont font actuellement partie trois[1] notes d'orientation, porte sur les activités génératrices de revenus et, plus particulièrement, le secteur privé dans les pays en développement. Elle se justifie par l'importance – trop souvent négligée – du secteur privé en matière de moteur de la croissance économique et de partenaire pour des acteurs de la coopération au développement. Elle vise à sensibiliser les acteurs de la coopération sur l'importance d'inclure de façon plus étroite le secteur privé dans les interventions d'appui au développement et à les guider sur les méthodes et les instruments d'appui et de partenariat y associés.

- la note n°1 part d'un niveau macroéconomique et tente d'illustrer l'importance de créer un cadre propice aux investissements et à l'entreprenariat. Le rôle des différents acteurs – privés, publics et partenaires techniques et financiers (PTF) – y sont abordés, de même que l'approche analytique et d'appui prônée ;
- la note n°2 présente les principaux instruments d'appui aux activités génératrices de revenus, avec leurs avantages et leurs inconvénients respectifs et les principes soutenant leur utilisation ;
- la note n°3 aborde le financement d'activités génératrices de revenus par le recours à un système d'appel à propositions, en y distinguant les différentes étapes et recommandations y associées.

Les trois notes sont donc essentiellement destinées aux opérationnels de terrain, bien que la note 1 s'inscrive à un niveau analytique relevant plutôt des stades d'identification et de formulation des Programmes indicatifs de coopération (PIC) voire des programmes et projets y associés.

1. En septembre 2018. Susceptible d'être complétée

SOMMAIRE GÉNÉRAL

Présentation de la série **3**

NOTE n°1 **5**

Amélioration du cadre d'investissement et du climat des affaires 5

Sommaire de la note n°1 5

Messages clés de la note n°1 6

Objectif et cadrage de la note 7

Les dynamiques du cadre des affaires et du développement de l'entreprenariat – la perspective des entrepreneurs 7

Le rôle des autorités nationales et locales 15

Le rôle des PTF 17

Analyses institutionnelles, économiques et financières 18

Conclusions 20

NOTE n°2 **21**

Outils d'appui au financement d'activités génératrices de revenus 21

Sommaire de la note n°2 21

Messages clés de la note n°2 22

Mécanismes financiers au sein d'une chaîne de valeur / filière 23

Mesures d'amélioration du cadre des investissements et des affaires – les appuis structurants 25

La boîte à outils 28

Principes essentiels dans le choix des outils et le montage de l'appui 33

Feuille de route opérationnelle 38

NOTE n°3 **41**

Financement d'activités génératrices de revenus par appel à propositions 41

Sommaire de la Note n°3 41

Messages clés de la note n°3 42

Objectif et référentiels 43

Chronogramme 43

Cadrage de l'appel à propositions 44

Rôles et responsabilités 44

Ciblage des bénéficiaires 46

Montage du mécanisme financier 47

Montage du mécanisme technique 47

Conditions modulaires et pré-sélection 49

Lancement de l'Appel à propositions, évaluation et attribution 50

Financement et transfert de propriété 51

Accompagnement, suivi-évaluation, audit et capitalisation 51

NOTE N°1

Amélioration du cadre d'investissement et du climat des affaires

SOMMAIRE DE LA NOTE N°1

Messages clés de la note n°1	6
Objectif et cadrage de la note	7
Les dynamiques du cadre des affaires et du développement de l'entreprenariat – la perspective des entrepreneurs	7
Le rôle des autorités nationales et locales	15
Le rôle des PTF	17
Analyses institutionnelles, économiques et financières	18
Conclusions	20

MESSAGES CLÉS DE LA NOTE N°1

- le secteur privé est source d'environ 90% de la création d'emploi et d'une part majeure des sources de croissance économique ;
- les politiques macroéconomiques menées par les autorités publiques sont des points d'entrée et instruments d'une efficience et d'efficacité majeures et inégalées en termes de dynamisation de la croissance d'un pays. Elles établissent les bases du cadre d'investissement et des affaires qui sont, quant à eux, largement portés par le secteur privé : accès physique et financier à l'énergie, facilité de communication virtuelle et physique, cadre fiscal et monétaire, stabilité politique et bonne gouvernance, existence de main d'œuvre qualifiée, etc. Ces externalités déterminent dans une très large mesure les opportunités et contraintes d'entreprenariat, donc la propension des entrepreneurs – du plus petit artisan, commerçant ou agriculteur individuels jusqu'aux grosses entreprises - à investir et commercer et, par conséquent le niveau de développement et de croissance d'un pays ;
- la bonne compréhension des externalités, souvent macroéconomiques, influençant les différents (sous-)secteurs est une précondition essentielle au positionnement stratégique de toute coopération nationale en relation avec les secteurs d'appui, modalités, objectifs, zones géographiques, partenaires, etc. Cette analyse passe par un diagnostic politique et institutionnel associé à des analyses économiques comparatives ;
- à un niveau plus ciblé, une bonne compréhension du cadre économique, financier, technique et social d'une chaîne de valeur et filière est essentielle pour aborder de la façon la plus juste les filières et modes d'appui et maximiser le retour sur investissement ;
- elle nécessite des analyses institutionnelles, économiques et financières préalables. Ce cadrage doit permettre d'appréhender les forces et faiblesses agissant sur les filières dans leur entièreté et sur les différents maillons qui la composent. Tout projet, qu'il soit en terme de santé, de formation professionnelle, d'éducation, de développement agricole, etc. s'inscrit dans une telle chaîne économique qu'il s'agit de bien comprendre afin de s'assurer d'orienter l'action dans une gestion axée sur les résultats en ciblant les principaux goulots d'étranglement ;
- ces éléments sont influençables dans le cadre de concertations politiques entre les PTF et les pays partenaires. Au niveau local, les autorités déconcentrées et décentralisées disposent également d'une influence importante sur le cadre des affaires. L'appui en matière de définition, pilotage et suivi-évaluation des politiques sectorielles, est un axe d'intervention, si ce n'est à privilégier tout au moins à ne pas négliger, tant au niveau local que national ;
- l'appui (parallèle) direct au secteur privé en vue d'appuyer son émergence et une meilleure mise en place d'un dialogue inclusif public-privé permet une prise en compte croissante des attentes et revendications du secteur privé dans le cadre des décisions politiques sectorielles et thématiques, favorisant ainsi une croissance endogène durable de l'économie formelle.

Objectif et cadrage de la note

L'objectif de la présente note est d'illustrer l'importance, pour les PTF tout comme les opérateurs de terrain (agences de développement ou assimilés), de bien apprécier l'influence du cadre et des décisions marcoéconomiques sur les différents secteurs et acteurs, tous niveaux confondus. L'influence des politiques, à première vue largement dissociée du cadre des affaires, porte en effet jusque dans les zones géographiques les plus reculées et les acteurs apparemment les plus détachés du système de marché. La compréhension des liens entre politiques macroéconomiques et développement est essentielle pour permettre les choix stratégiques les plus appropriés (en termes de pays, secteurs, acteurs, cadre de résultats et stratégie de mise en œuvre) et d'élaborer des axes d'appui au secteur public et/ou privé en utilisant les mix d'outils les plus adaptés (le choix des outils est présenté dans la note n°2 de la présente série).

Les dynamiques du cadre des affaires et du développement de l'entreprenariat – la perspective des entrepreneurs[2]

Complexité

La croissance économique d'un pays et, par voie de conséquence, la lutte contre la pauvreté, résultent de l'interaction complexe d'une multitude de facteurs et d'acteurs. Ces éléments entrent dans la définition de ce qui est communément qualifié de climat/cadre d'investissement et de climat/cadre des affaires :

- le climat des affaires englobe une notion plus restreinte que le cadre d'investissement. Il concerne les facteurs, politiques et éléments en lien direct et exclusif avec la capacité des acteurs commerciaux à assurer et développer leur activité ;
- le cadre d'investissement est un concept plus large qui englobe l'ensemble des facteurs qui ne sont pas nécessairement en relation directe avec l'environnement commercial mais qui l'influence néanmoins plus ou moins fortement : sécurité, climat politique, politiques monétaire et fiscale, normes, systèmes éducatifs et de formation, etc.

La figure 1 (p.8) illustre cette différence avec quelques exemples. Une première voie de lecture porte sur l'influence de ces facteurs sur l'entreprenariat. À l'inverse, la lecture de ce tableau peut néanmoins également être assuré dans le sens de l'influence du secteur privé sur ces facteurs et acteurs. L'entrepreneur dispose ainsi généralement d'une forte influence sur les éléments internes à son entreprise, et d'une influence beaucoup plus faible voire totalement négligeable sur les éléments relevant du cadre d'investissement.

Importance du secteur privé

Le secteur privé constitue le véritable moteur du développement économique d'un pays. Il est estimé responsable de la création de 90 % des emplois, produit la plupart des biens et services destinés à la croissance et fournit la majorité des taxes alimentant les caisses de l'État. Il doit, pour émerger et se développer, s'appuyer sur un cadre propice aux investissements et aux affaires. Ce cadre est largement déterminé par l'environnement géographique (localisation, climat) mais également par des facteurs dépendant du cadre structurel, politique et institutionnel ainsi que du contexte politique, sécuritaire et de bonne gouvernance, c'est-à-dire par un contexte largement influencé si ce n'est déterminé par les autorités publiques. Un faible environnement mène à se détourner du pays ou du secteur et à opter pour des alternatives plus porteuses. Un cadre inapproprié et mal régulé (p.ex. en l'absence de normes ou de suivi de leur application) peut également mener à des dérives et développements non soutenables en termes sociaux ou environnementaux.

Nombreuses opportunités mais un cadre d'investissement souvent spéculatif

Les pays en développement et en transition présentent, tout au moins pour certains, des taux de croissance importants, d'extraordinaires besoins non couverts et des richesses naturelles parfois très faibles mais aussi, à l'inverse, phénoménales. Ces éléments sont des fondamentaux déterminants en termes d'opportunités et de retour socioéconomique sur investissement.

2. Le terme d'entrepreneur (et d'entreprenariat) sera utilisé dans cette note pour couvrir tout personne engagée dans une activité génératrice de revenus financiers et faisant partie du secteur formel ou informel : artisans, paysans, petits et gros entrepreneurs, commerçants, etc., mais dans un cadre principalement restreint aux très petites, petites voire moyennes entreprises agricoles et non-agricoles.

Figure 1
Cadre d'investissement et climat des affaires

	Cadre d'investissement	Climat des affaires	Interne à l'entreprise
Environnemental	• situation géographique • niveau d'enclavement / accès au marché mondial • politique environnementale • conditions environnementales • changement climatique	• normes environnementales • assurances	• technique
Technique (qualité et quantité)	• énergie (électricité et pétrole) • infrastructure technique • infrastructure de transport (rail, route, air, eau) • statistiques • information • eau et assainissement • télécommunication	• services de conseil et d'appui	• logistique • RH
Légal / réglementaire	• état de droit • sécurité juridique • système judiciaire	• normes et régulations (théorie et application) • respect des contrats • droit de propriété intellectuelle • droit commercial / des affaires • droit foncier	• comptabilité
Économique	• politique tarifaire • politique monétaire • marchés financiers	• appui à l'innovation et à l'investissement • accès aux finances • enregistrement • processus administratifs • politique commerciale • politique industrielle • ouverture à la concurrence • accès aux marchés et chaînes de valeur • marché du travail	• contractualisation
Socio-culturel	• capital humain (qtté et compétences) • aspects ethniques • santé publique • questions de genre • éducation et formation • politiques sociales • religions		
Politique / sécuritaire	• stabilité / prévisibilité politique et macroéconomique • système politique • sécurité	• corruption • harrassement routier	

Le principal défi relatif à la croissance inclusive et durable dans la plupart de ces pays concerne le climat des affaires et la gestion du risque d'investissement. Le cadre d'investissement y est souvent catégorisé de « spéculatif » par les sociétés de notation financière. Y contribuent des éléments souvent imbriqués et liés par des liens de causalité, tels que : le manque d'informations statistiques (quantités, prix), l'absence de notations économiques (« *ratings* ») officielles, la règlementation généralement incomplète et souvent mal mise en œuvre, l'absence de registres de propriété et de données sur les individus et les sociétés (notamment en termes de propriété, de passif et d'historique de crédit), le faible niveau d'éducation et de compétences / capacités des populations actives, le cadre d'exécution contractuel (« *contract enforcement* ») souvent largement défaillant, le caractère informel de nombreux échanges commerciaux, les faibles niveaux de gouvernance et les taux élevés de corruption et de décisions aléatoires, les incertitudes sociopolitiques et sécuritaires, la dispersion des populations, le manque d'infrastructures de transport, communication et énergétiques, les coûts transactionnels élevés, les politiques fiscales et tarifaires peu porteuses ainsi que des politiques monétaires contraignantes, etc.

Déficit d'investissement

Compte tenu des incertitudes précédemment décrites, les investisseurs et entrepreneurs, tant locaux qu'internationaux, suivent généralement une approche prudentielle. Le niveau effectif de la prise de risque découle d'un équilibre entre le risque ressenti (qui s'appuie sur, mais ne correspond pas toujours entièrement au risque réellement encouru), l'appétence au risque et les potentiels bénéfices (en montant et rapidité) qui sont à en tirer. Le retour sur investissement doit être rapide et s'inscrit souvent dans le court-terme, en particulier en cas d'instabilité sociopolitique. Il en découle un sous-investissement notable des économies en développement et de certains secteurs en particulier.

L'influence du cadre macroéconomique sur la microéconomie

Le prochain encadré illustre, par certains exemples plus concrets, l'influence de décisions macroéconomiques qui portent jusqu'aux deux extrémités des chaînes de valeurs. Elles affectent directement des zones géographiques pouvant, à première vue, être considérées comme totalement détachées des influences de marché. La bonne compréhension de ces facteurs influant sur le cadre commercial macroéconomique mais également sur le climat des affaires à échelle microéconomique est essentielle pour aborder une politique d'aide au développement ciblée sur des bases pertinentes, réalistes, performantes, efficientes et durables. Les exemples et explications qui y sont présentées ne se veulent certainement pas exhaustives, mais simplement illustratives des effets de certaines décisions sur le cadre d'investissement et le climat des affaires.

Encadré 1
Illustration de l'influence des différents éléments dépendant directement des politiques publiques sur le cadre des affaires, la compétitivité de secteurs et produits particuliers et leur impact sur les populations

Taxation et barrières douanières

La taxation des revenus et les salaires et le montage y afférent (niveau de taxation en fonction des revenus, système d'exonérations, etc.) est un facteur bien connu de compétitivité d'un pays et d'attractivité des investissements. Le Luxembourg en a fait l'un de ses principaux chevaux de bataille de sa croissance passée. Le choix, pour les politiques, consiste à établir les règles d'un système permettant d'optimiser cet équilibre, entre perte de revenus individuels et gain par la masse/quantité.

La taxation des produits suit généralement une catégorisation propre à chaque pays ou région économique. À titre d'exemple, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) distingue les produits avec les droits de douanes suivants : Biens sociaux essentiels relevant d'une liste limitative (taxation à 0 %), Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques (5 %), Intrants et produits intermédiaires (10 %), Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs (20 %). L'inclusion de certains produits dans ces différentes classes dépend non seulement de la catégorisation indiquée mais également de considérations économiques voire politiques, par exemple pour certains produits considérés d'importance stratégique pour le pays. Ceux-ci peuvent alors être classés, par dérogation aux règles précédentes et pour des durées plus ou moins longues, en catégories tarifaires supérieures ou inférieures, p.ex. notamment en protection de la production nationale, voire, à l'inverse, pour faciliter l'importation de produits jugés économiquement (ou/et politiquement) sensibles.

La mise en place de barrières douanières, officielles et parfois officieuses, sous la forme de quotas à l'importation ou à l'exportation, sont également des outils fréquemment utilisés pour réguler le flux des matières, le prix dans le pays et la compétitivité de la production nationale. Ces mesures peuvent être permanentes ou temporaires. La fixation des taux détermine le niveau d'ouverture ou de protection d'un pays, sous couvert de considérations économiques ou sociales (et parfois relatives à des intérêts privés dans le cas de systèmes de gouvernance faibles).

À titre d'exemple, la taxation du lait en poudre, qui provient du marché mondial et qui est souvent produit dans le cadre de systèmes largement subventionnés, est généralement très faible car celui-ci est considéré comme un produit de première nécessité. Il en résulte que l'industrie laitière locale, donc y compris le secteur de l'élevage, est souvent incapable de tenir tête à cette concurrence. À l'inverse, l'application de taxes à l'importation élevées sur des céréales jugées stratégiques pour l'agriculture locale (maïs, riz, haricots), voire la mise en place de quotas, favorise un prix plus élevé qui joue en faveur des producteurs locaux (qui sont le plus souvent également acheteurs-consommateurs, notamment en période de soudure) mais en défaveur des consommateurs. L'influence de ces pratiques est particulièrement flagrante dans le cas de produits de grande production ou consommation locale, mais s'applique à de nombreux produits, y compris miniers ou à des outils de production.

Outre les dérogations précédemment mentionnées et les mesures ad hoc souvent prises par les pays pour juguler des situations politiquement non désirées, certaines mesures spécifiques sont mises en place au niveau national ou (sous-)régional afin de corriger de façon ciblée certaines conséquences non désirées. À titre d'exemples, la Communauté d'Afrique de l'Est a mis en place un système dit « Régime commercial simplifié » impliquant des procédures douanières simplifiées pour des biens de faible valeur (< USD 2000) afin de faciliter le commerce local, réduire la fraude aux frontières et les abus des autorités douanières et policières. Ce système est accompagné par un programme de formation visant les petits commerçants transfrontaliers afin de leur expliquer leurs droits et les procédures. Ces mesures démontrent à la fois l'impact des barrières douanières sur les simples citoyens et le type de mesures pouvant être mis en place pour y remédier.

Politique monétaire

La décision de laisser sa monnaie fluctuer en fonction de l'offre et de la demande ou de la lier à une monnaie spécifique ou un panier de monnaies plus fortes, le niveau du taux d'inflation, etc. – sont des éléments influençant l'accessibilité des importations et la com-

pétitivité de sa propre production et de ses exportations (plus une monnaie est forte, moins il est cher d'importer mais plus il est difficile de concurrencer le marché mondial avec sa propre production, tant dans son propre pays que sur le marché mondial).

Les politiques fiscales et monétaires sont donc des leviers majeurs de la politique économique d'un pays. La complexité de ces politiques relève largement des effets antagonistes qu'elles provoquent : à titre d'exemple, ce qui est bénéfique pour les producteurs et transformateurs (p.ex. protection de la concurrence mondiale) ne l'est pas nécessairement pour les consommateurs (mais qui sont également des travailleurs qui bénéficieraient d'une activité commerciale autour de la production du produit concerné).

Le débat récurrent relatif au lien du franc CFA à l'euro est illustratif de ce dilemme qui joue en faveur de certains par rapport à d'autres et dont les implications exhaustives et chiffrables en termes socio-économiques sont complexes à évaluer.

Un autre exemple concerne les règles en matière d'accès aux devises étrangères, souvent limitées dans certains pays en raison de leur rareté, ainsi que celles relatives à la possibilité de sortir des devises du pays (rapatrier vers l'étranger pour les investisseurs étrangers) influencent fortement les décisions d'investir dans un pays, a fortiori si celui-ci est soumis à des conditions d'instabilité économique, sociale ou politique.

Subsides étatiques à la production et à la transformation

Les systèmes de subsides directs ou indirects sont utilisés dans le monde entier. Dans les pays en développement, ils portent souvent sur les matières premières politiquement sensibles.

Un des exemples concerne le subventionnement des engrais destinés à la production du coton en Afrique de l'Ouest. Cet appui exclusif à cette filière biaise les lois du marché et influençant fortement les orientations culturales avec les risques qui découlent d'un manque de diversification. Un autre exemple extrême concerne le cas de la Zambie : pour des raisons électoralistes, le Gouvernement affecte presque la totalité des ressources budgétaires étatiques au rachat, à un prix nettement supérieur à celui du marché, de grandes quantités de maïs qui constitue une denrée essentielle pour les agriculteurs et consommateurs du pays et de la région. Il y associe des barrières à l'importation de maïs de l'étranger et à l'exportation vers l'étranger (cette dernière mesure n'étant pas réellement nécessaire compte tenu du différentiel de prix offert au rachat du maïs par l'État). Outre l'inefficacité d'une telle affectation budgétaire au vu des besoins du pays, rien que d'un point de vue technique, cette politique incitative a provoqué une sur-spécialisation de son agriculture sur le maïs, en négligeant les règles culturales de rotation ainsi que les règles prudentielles de diversification des sources de revenus. S'en est suivi une catastrophe le jour où, en partie en raison de cette concentration, les maladies issues des pratiques culturales déficientes ainsi que des conditions climatiques extrêmes ont mené à des récoltes désastreuses, mettant en péril nutritionnel de nombreux agriculteurs faute de production alternative. À une autre occasion, l'État zambien s'est également retrouvé avec des stocks gigantesques de maïs dont une majeure partie a pourri dans les silos, et le reste n'a pu être vendu régionalement qu'avec pertes majeures étant donné la qualité amoindrie et le différentiel de prix d'achat avec celui du marché régional. Cette absurdité économique s'est poursuivie sur de nombreuses années (et semble encore d'actualité) selon une logique politique guidée par des visées électoralistes. Des situations comparables se retrouvent dans un certain nombre de pays du continent.

Les subsides peuvent néanmoins s'avérer bénéfiques s'ils sont mis en œuvre de façon temporaire et encadrée pour appuyer la construction et structuration ou restructuration de filières. L'Union européenne en a fait massivement usage, p.ex. dans l'appui à la filière laitière et autres denrées agricoles, avec certains bénéfices et néanmoins les dérives que nous connaissons en matière de surproduction massive partiellement déroutée vers le marché mondial, voire d'impact environnemental. Dans certains pays africains, comme la Côte d'Ivoire pour le cas de la noix de cajou, des subsides aux transformateurs sont mis en place pour les appuyer au développement de la transformation locale et favoriser la croissance d'une filière d'exportation à plus haute valeur ajoutée.

L'utilisation de subsides est un outil fort et possiblement très coûteux pouvant donc à la fois s'avérer très efficace mais aussi mener à de sérieuses dérives si incorrectement encadrée.

Coût des transports

Le coût de transport des biens et personnes influence de façon majeure la compétitivité d'un produit. Il affecte aussi bien le coût des intrants que l'accès à l'information et, bien évidemment, le transport des biens bruts et transformés. Le coût des transports relève de nombreux facteurs :

- densité et état des voies et infrastructures terrestres, fluviales, ferroviaires, maritimes et aériennes ;
- taxation formelle et informelle de la main d'œuvre, de l'outil de transport, du carburant, des déplacements ;
- conditions météorologiques, niveau d'enclavement et d'accès au marché mondial, relations politiques et économiques avec les pays voisins, etc.

Tous ces facteurs affectent, en sens inverse, la compétitivité des exportations mais également la protection du marché intérieur face aux importations concurrentes.

Un rapport du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS 2014), portant sur les principaux corridors transfrontaliers de l'UEMOA, estimait à près de 15 les postes de contrôle de douane, forces de police, gendarmerie par 100 km de route et plusieurs centaines d'euros payés pour chacun des trajets transfrontaliers. Ces montants sont estimés représenter un tiers du coût de transport d'une cargaison, renchérissant de facto proportionnellement le prix au consommateur et réduisant également, dans la même mesure, la compétitivité des producteurs souhaitant exporter leurs produits dans la région ou sur le marché mondial. À l'inverse, sur le marché national et, *a fortiori*, local, ces taxes protègent les producteurs contre les importations concurrentes. Ces chiffres n'intègrent pas les éléments tels la perte de temps et la perte partielle voire totale de la cargaison (chaleur, absence de traitement, humidité, etc.).

Prix et accès à l'énergie

Le prix de l'énergie et sa disponibilité effective et sécurisée sont des éléments essentiels pour les entreprises de transformation (tout comme l'est l'accès aux autres intrants). Ce prix peut avoir une influence majeure dans la constitution du prix des produits finis et donc sur leur compétitivité. Le coût des produits pétroliers détermine largement le coût de la composante de production (pour la production d'électricité) et de transport dans les produits finaux. Les coupures de courant régulières et inopinées mènent non seulement à des pertes de productivité mais peuvent également provoquer des pertes complètes de denrées alimentaires sensibles. L'usage de sources alternatives (générateurs) est coûteux. L'accès à des sources énergétiques à faible coût et de façon continue est donc un critère important d'une décision d'investissement. Le développement de sources d'énergie renouvelables (solaire, éolienne, motrice à eau, gaz de compost, etc.) est une des mesures à poursuivre pour sécuriser l'accès à des sources d'énergie plus fiables et accessibles. Il arrive, dans certains pays, que les acheminements ou investissements en énergie à plus faible coût soient volontairement perturbées pour des raisons d'intérêts personnels, notamment d'acteurs contrôlant le commerce des énergies fossiles servant à produire de l'énergie électrique (centrales à charbon ou à fuel). Ces décisions impactent toute l'économie du pays.

Accès à l'information

L'accès à de l'information fiable et actualisée, sur les prix et quantités des produits, les procédures administratives, les différents acteurs des chaînes de valeurs, les diverses données statistiques, les éléments permettant de mesurer la fiabilité des partenaires commerciaux et clients, etc. est également un facteur crucial dans l'appréciation du risque entrepreneurial. Les infrastructures de communication se sont nettement améliorées au cours des dernières décennies grâce à l'avènement de la téléphonie mobile et d'Internet voire même de l'imagerie aérienne et satellitaire, mais le facteur humain dans la collecte, le traitement et la diffusion de ces informations est prépondérant et reste sujet à une complexité et à un coût important. Le déséquilibre de l'information relative aux prix et quantités sur les différents marchés locaux et nationaux est un élément majeur de pauvreté des producteurs agricoles. Ces informations sont essentielles pour décider de la vente immédiate ou décalée de leur production (ou d'une partie d'entre elle), du calcul du tarif pouvant être raisonnablement attendu dans leurs négociations avec les acheteurs, du prix à payer sur leurs intrants, des lieux de vente à privilégier, des conditions d'accès au crédit (sur base du crédit warrantage), de la couverture de risques par les assurances, etc. L'absence d'information réduit la concurrence, facilite les collusions entre acteurs informés, et maintient des situations de mono- ou oligopoles ou de mono- ou oligopsones foncièrement défavorables aux producteurs et consommateurs.

Les tentatives de mise en place de bourses aux produits de base (surtout pérennes tels que le riz, le maïs et le haricot dans les pays d'Afrique australe) n'ont pas fourni des résultats à la hauteur des attentes. Les tentatives de mise en place de systèmes d'information sur les quantités et les prix existent depuis longtemps, sur ces mêmes produits (en général, initiatives appuyées par USAID) mais les systèmes, lourds en termes de logistique malgré les progrès que permettent les nouvelles technologies mobiles, peinent encore à concurrencer les systèmes informels.

Quoique complexes et lourds en investissement initial, les investissements en infrastructures lourdes telles routières, énergétiques et de télécommunication, sont de nature principalement physique (travaux et équipements) et donc plus aisément maîtrisables que les secteurs d'investissement portant sur des secteurs plus sociaux forts demandeurs en main d'œuvre. Le retour économique sur ce type d'investissement est considéré comme étant très élevé, avec des frais d'entretiens et de maintenance (récurrents) raisonnables et aisément prévisibles.

Les investissements consentis dans ces domaines d'infrastructures lourdes sont largement dépendants de financements publics, fréquemment appuyés par des banques de développement (WB, AfDB, BAD, BIAD, BERD, etc.) et autres institutions internationales (FMI, UE, etc.). Ceci est clairement le cas pour les infrastructures de transport routier, ferroviaire et navigable ainsi que les infrastructures énergétiques (barrages, lignes haute tension, gazo- et oléoduc, etc.), quoique certains investissements soient assurés dans le cadre de partenariats publics-privés (routes à péage, lignes ferroviaires, canaux fluviaux, infrastructures portuaires, gazoducs, oléoducs, centrales électriques de type éoliennes, solaires, géothermiques ou hydrauliques) voire d'investissements purement privés (en particulier les infrastructures énergétiques) ou publics (p.ex. via des fonds étatiques chinois). Les systèmes de télécommunication (principalement Internet et la téléphonie fixe et mobile) reposent sur des infrastructures parfois financées par l'État (Internet et lignes téléphoniques fixes) mais désormais le plus souvent financées par des sociétés privées.

Normes et standards

L'existence de normes et standards, et leur application effective (p.ex. pesticides, matières premières, normes environnementales, normes hygiéniques, normes sociales) sont un élément important, non seulement de sécurité (physique et alimentaire) mais également en termes de marketing, d'accès au marché mondial, de positionnement des prix par rapport aux importations, et de régulation et sécurisation contractuelles autour de référentiels clairs. Un contrat d'achat international se fait systématiquement par rapport à des normes qualitatives très clairement définies dont le respect est généralement contrôlé par des organismes de certification internationaux.

Règles prudentielles pour les institutions financières

Les politiques relatives aux marges et règles prudentielles des institutions financières déterminent en grande partie le montant des fonds prêtés aux autres institutions financières et aux entrepreneurs, et donc, au final, la capacité des microentrepreneurs à emprunter à des taux raisonnables. L'accès au crédit, fréquemment cité comme une contrainte majeure pour les entrepreneurs et les échanges commerciaux, et la possible mise en place de systèmes d'assurance dépendent très largement du niveau de risque que les institutions détentrices de fonds sont prêtes à prendre, et donc des facteurs tels : l'accès physique aux clients (coûts transactionnels / frais d'approche), l'accès à l'information, l'existence et solidité des garanties (registre des biens et propriétés, registre central des crédits), le cadre régulant le respect des contrat, etc. Ils s'ajoutent aux contraintes concernant les compétences des emprunteurs et celles entourant les capacités propres des institutions financières (capacité des agents de crédit à évaluer et suivre des projets d'investissement) (voir prochain point).

Compétences de la main d'œuvre

La capacité d'un pays à fournir de la main d'œuvre bien formée influencera naturellement la propension des investisseurs et des entrepreneurs à y établir une activité commerciale et à la développer avec succès. Les politiques d'éducation et de formation professionnelle sont déterminantes en la matière.

Respect contractuel

Le respect du cadre contractuel est un élément difficile dans la plupart des pays en développement, en raison notamment du faible cadre juridique, du cadre informel des échanges, du faible niveau d'éducation des acteurs concernés, du niveau de corruption du système et d'un comportement privilégiant les intérêts (et donc décisions) à court terme plutôt qu'à moyen et long termes. Cette incertitude grève fortement la compétitivité économique et financière des filières commerciales tout en limitant l'engagement des investisseurs et potentiels partenaires commerciaux.

Figure 2
Niveau d'importance des différents facteurs pour le cadre entrepreneurial (exemple[3])

	Faible	Moyen	Fort
Environnemental	• politique environnementale • changement climatique • conditions environnementales	• normes environnementales	• niveau d'enclavement / accès au marché mondial
Technique (qualité et quantité)		• E & A	• services de conseil et d'appui • information • infrastructure de transport (rail, route, air, eau) • télécommunication • infrastructure technique • statistiques • énergie (électricité et pétrole)
Légal / réglementaire		• état de droit • sécurité juridique • droit foncier • système judiciaire	• normes et régulations (théorie et application) • respect des contrats • droit de propriété intellectuelle • droit commercial / des affaires
Économique			• appui à l'innovation et à l'investissement • accès aux finances • enregistrement • assurances • processus administratifs • politique tarifaire • politique commerciale • politique industrielle • politique monétaire • accès aux marchés et chaînes de valeur
Socio-culturel	• santé publique • questions de genre • aspects ethniques • politiques sociales • religions	• marché du travail • éducation et formation	• capital humain (qtté et compétences)
Politique / sécuritaire	• système politique		• stabilité / présivibilité politique et macroéconomique • corruption • harrassement routier

3. Le présent exemple est à visée essentiellement illustrative. Il ne permet pas de distinguer clairement les aspects plus ou moins importants, ce qui serait facilité dans le cas d'une analyse portant sur un cas concret et rendrait les résultats plus pertinents et utilisables.

Le rôle des autorités nationales et locales

Respect de la répartition des rôles

Gouvernement, autorités locales, société civile et entités privées ont, en principe, des rôles nettement distincts mais largement complémentaires à jouer dans le cadre de la croissance économique inclusive et durable d'un pays. Le rôle du pouvoir politique est essentiellement d'établir le cadre structurel, légal, institutionnel et économique pour assurer un climat des investissements et un cadre des affaires propices et favoriser une croissance inclusive essentiellement alimentée par l'initiative privée. En principe, son rôle n'est donc pas de s'y substituer mais de l'encourager.[4]

Le levier macroéconomique

Le développement économique inclusif et durable d'un pays concerne est largement déterminé par les politiques «structurelles». Ce qui s'avère déjà très complexe et important dans les pays développés – piloter le cadre macroéconomique d'un pays sur base d'une compréhension pointue de l'ensemble des facteurs et objectifs et affecter dans les bonnes proportions les ressources là où l'impact sera le maximum - l'est encore plus dans les pays en développement qui souffrent d'un manque aigu de ressources publiques et de compétences techniques. Cette rareté des ressources impose la nécessité d'une gestion particulièrement parcimonieuse et extrêmement bien analysée et réfléchie afin de garantir une allocation maximisant le retour sur investissement. Les considérations sur les répercussions à court terme («produits»), moyen terme («effets») et long terme («impact») jouent naturellement un rôle, ce qui implique une combinaison de mesures permettant de répondre aux différentes contraintes et urgences temporelles. L'appui aux institutions étatiques dans la formulation et la mise en œuvre de ces politiques constitue donc un axe d'appui pouvant être considéré comme essentiel.

Tenir compte des éléments d'économie politique

Les régions et/ou les pays disposent de politiques d'ordre plutôt transversal (monétaires, tarifaires, etc.) auxquelles se rattachent des politiques sectorielles diverses (agriculture, santé, éducation, etc.).

Les forces mais aussi faiblesses des structures et du cadre de gouvernance, à tous les niveaux, se reflètent sur les choix politiques et les dynamiques de changement. Les décisions qui doivent y être prises sont souvent influencées par des critères d'ordre plus sociopolitique qu'économique ou technique. Les changements dépendent souvent de décisions politiques de très haut niveau et d'une mise en application impliquant un nombre incalculable d'acteurs le long de la chaîne décisionnelle et hiérarchique avec, pour chacun, ses propres intérêts, rendant la mesure souvent diffuse (perte d'efficacité) et lente. L'analyse de ce contexte dit d' «économie politique» pour comprendre les forces positives et négatives influençant l'adoption de politiques et leur mise en vigueur effective est un exercice essentiel pour aider les PTF à définir et ajuster leurs orientations stratégiques.

Diversifier les portes d'entrée de l'aide et mettre l'accent sur le renforcement des capacités

La lourdeur administrative des institutions publiques associée à des rotations – imposées souvent suite à des élections, ou volontaires à la recherche de meilleurs salaires - des employés formés par les projets est un rempart récurrent à la consolidation et valorisation des appuis reçus au niveau des organisations. Les appuis au renforcement des capacités qui s'y opèrent s'avèrent, dans la réalité, malheureusement souvent peu performants et peu durables. Le cadre des investissements et des affaires est impacté de façon majeure par ces faiblesses de gouvernance et de structuration de l'économie. Face à ce constat de longue date et qui perdure, les bailleurs se tournent de plus en plus vers le renforcement de la société civile et de l'entreprenariat privé plutôt que des institutions publiques. L'analyse des dynamiques d'économie politique et des capacités doit servir de base pour élaborer les mesures stratégiques focalisées sur le renforcement des capacités organisationnelles.

4. À noter que cette vision est néanmoins partiellement contestée / relativisée par la politique économique de certains pays, tels la Chine, qui laissent place à un interventionnisme étatique allant bien au-delà du simple cadre régulateur, notamment par l'entremise de très nombreuses société (para-)étatiques.

Le rôle des autorités locales

En fonction de la structure de gouvernance administrative et politique des pays, les autorités locales ont plus ou moins de poids dans la gestion de leur territoire par rapport aux autorités centrales. Elles disposent, tout au moins en théorie, de pouvoirs croissants sur l'environnement des affaires et le cadre des investissements locaux. Leur rôle est essentiel pour ce qui touche, si ce n'est à la définition, tout au moins à la mise en œuvre et au suivi des mesures de gouvernance décidées au niveau national ou local.[5]

Dans cette constellation où le cadre des affaires dépend de situations et de mesures à la fois nationales et locales, cette question doit donc être abordée à des échelles modulaires et adaptées – tant au niveau macro que méso et microgéographique. Le diagnostic institutionnel doit servir d'outil pour cadrer le poids des autorités centrales et locales (voire supranationales/(sous-)régionales[6]) en la matière.

L'intervention des PTF au niveau local présente des avantage indiscutables : proximité avec les forces vives, très bonne connaissance des contraintes, élaboration de solutions adaptées aux conditions locales, capacités d'un dialogue rapproché entre les acteurs publics, privés et la société civile en faveur de mesure mieux concertées et efficaces, meilleure connaissance des situations locales, plus grande réactivité et facilité de mise en œuvre, meilleure coordination et cohérence des appuis provenant des différents partenaires au développement et des politiques sectorielles et thématiques, etc.

Le manque de moyens, tant financiers que de compétences, des entités locales face à des responsabilités croissantes et très vastes, constitue souvent une contrainte majeure. Il est par conséquent essentiel, dans le cadre de l'analyse institutionnelle, d'apprécier le rôle et les responsabilités théoriques affectées aux autorités locales mais également le réalisme de ce mandat face à leurs capacités financières et techniques. Ce diagnostic, qui nécessite d'englober également les autres acteurs non étatiques, doit permettre de prioriser et calibrer (si ce n'est en théorie, au moins dans la pratique) les mandats des autorités locales, de les appuyer là et lorsque nécessaire mais également de concevoir des stratégies intégrées d'appui à la croissance économique locale s'appuyant sur une plus grande diversité d'acteurs.

L'intervention au niveau local sur le cadre des investissements contient néanmoins certains risques, tels celui d'une fragmentation des décisions et d'une concurrence entre entités avec, comme résultat, un patchwork de mesures potentiellement antagonistes, concurrentielles et néfastes pour le développement durable des économies concernées. Il appartient donc aux autorités centrales de veiller à bien cadrer et limiter de façon intelligente (ni trop ni trop peu) le champ dans lequel les autorités locales peuvent agir. Aux autorités locales de faire également preuve d'intelligence dans leurs politiques locales afin de faire de la déconcentration et décentralisation non pas un frein mais un atout au développement[7]. De la même façon, il est important de veiller à une approche inclusive afin d'éviter que les élites locales ne captent, directement ou par une influence trop importante, les bénéfices des réformes et mesures décidées en faveur de l'économie locale.

L'analyse institutionnelle du cadre des investissements englobant l'ensemble des facteurs et acteurs constitue dès lors une démarche essentielle pour permettre une approche inclusive et performante. L'analyse doit mettre en exergue les réformes pouvant être menées au niveau local et celles relevant du niveau national voire supranational. Pour ces deux premiers, des mécanismes de concertation entre acteurs locaux et entités centrales (nationales) peuvent être facilités si le besoin est apparent.

Au-delà du dialogue multi-niveaux, un enjeu majeur réside dans le fait de veiller à rapprocher les autorités administratives disposant de pouvoirs élargis mais de moyens souvent limités et surtout de connaissances

5. Les fonctions et responsabilités relevant du pouvoir des autorités locales doivent être évaluées dans le cadre de l'analyse. Elles peuvent couvrir la planification locale des investissements structurants, le développement économique, les mesures d'accréditation, d'enregistrement, certaines normes, la taxation locale (ou nationale appliquée localement), la question foncière, les mécanismes juridiques locaux (tribunal de commerce), l'accès au crédit, les aides et mesures d'appui, les zones économiques spéciales, le lien avec les autorités locales voisines et nationales, le lien avec les donateurs et PTF, etc.

6. LuxDev n'étant pas active au niveau des organisations supranationales (p.ex. zone économiques), et bien que des politiques macroéconomiques d'importance majeure pour la compétitivité des pays et de la sous-région concernée y soient décidées, notamment en termes monétaires et fiscaux, ce niveau n'est pas abordé dans la présente note.

7. À titre d'exemple, la taxation locale imposées par les différents niveaux de découpage administratif mène souvent à une multiplication de points de contrôles routiers, aux abus y associés, à une perte de temps pour les transporteurs – parfois associées à une perte matérielle (pour les produits périssables), etc. La mise en commun des taxation locales sous une entité géographique élargie avec un système de répartition a prouvé être très bénéfique pour faciliter les échanges commerciaux et réduire les frais logistiques en découlant et irrémédiablement répercutés sur les consommateurs ou se traduisant par des pertes de compétitivité.

et intérêts restreints à l'égard du secteur privé, de ces mêmes acteurs privés afin d'assurer un dialogue inclusif et constructif. Le renforcement de la structuration et du pouvoir de plaidoirie (« *lobbying* », « *advocacy* ») du secteur privé, le cas échéant autour de structures représentatives (chambres consulaires), la sensibilisation et formation des autorités publiques et la facilitation de ce rapprochement par le dialogue et la collaboration dans des groupes de travail communs sont des mesures à appuyer.

Le rôle des PTF

Choix des pays et des secteurs d'intervention

Les politiques et stratégies d'aide au développement des bailleurs de fonds, notamment en ce qui concerne le choix des pays et secteurs ciblés, reposent sur toute une série de critères et d'arguments étayés de façon plus ou moins transparente : en toile de fond, fréquentes sont les motivations historiques, géostratégiques, sécuritaires, politiques et économiques – en termes de bénéfices pour l'économie du pays donateur. Il est plus rare que les bailleurs intègrent, dans leurs choix stratégiques, des critères plus objectifs tels ceux de la bonne gouvernance et de l'optimisation du retour socioéconomique sur investissement (« *value for money* ») pour l'économie locale et de leur répartition sociale[8]. Certains bailleurs appliquent néanmoins ce type de critères dans le choix des pays partenaires et des organisations auxquelles ils confient/lèguent leurs fonds. Ces critères s'appuient soit sur des études spécifiques, soit sur une compilation d'indices de références établis par des institutions internationales (p.18). Cette approche est appréciable car le cadre de gouvernance politique et macroéconomique étant un élément capital pour la croissance d'un pays, elle permet non seulement d'optimiser les appuis et l'utilisation des fonds de donateurs mais également de véhiculer un message politique auprès des autorités nationales concernées. La difficulté, pour le bailleur, consiste ensuite à équilibrer l'utilisation de cet outil politique de façon à « récompenser » les pays et/ou secteurs les plus dynamiques et performants[9] tout en gardant une optique d'appui orientée vers les pays et secteurs les plus nécessiteux mais également parfois les moins méritants sur base des critères de gouvernance.

L'importance de l'analyse et du dialogue politiques macroéconomiques

L'importance des décisions au niveau « macropolitique / macrosectoriel », tant spécifiques aux secteurs d'appui que ceux définissant directement ou indirectement le cadre de développement économique et social, justifie également pleinement le dialogue politique entre les PTF et les pays récipiendaires de l'aide. Les résultats d'efforts consentis sur des dizaines d'années et à coup de centaines de millions voire de milliards d'euros peuvent en effet être largement amoindris voire subitement anéantis par des décisions politiques nationales inappropriées. À l'inverse, ce type de décision macroéconomique peut être crucial et d'une efficience absolument remarquable pour dynamiser la croissance durable d'un pays. En tenant compte que, tout comme il est beaucoup plus facile de perdre une bonne réputation que de la rétablir, les répercussions d'une mauvaise décision impactant négativement le cadre des affaires et des investissements sont largement plus rapides et importantes que celles des décisions qui vont dans le sens inverse.

L'influence des partenaires au développement sur les décisions macroéconomiques est souvent complexe en raison de leur souhait d'éviter des interférences ouvertes dans les affaires « internes » du pays, mais également en raison des agendas et intérêts cachés, tant économiques que géopolitiques, de certains acteurs officiels ou du monde économique. L'encadré 2 (p.18) présente les thèmes d'appui préférentiels ressortant d'un inventaire mené par le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (DCED)[10] (2016).

8. Avec le risque que les pays les moins performants soient écartés alors qu'ils ont le plus besoin d'appui, même si sur base de leur bilan et de critères de bonne gouvernance, il n'est pas impossible qu'ils le méritent le moins.

9. Le passage d'un pays du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire, démontrant ainsi, en principe, une gestion plutôt performante de son économie, peut s'accompagner d'une perte d'avantages dans le cadre des conditions d'accès aux aides au développement accordées par les institutions financières internationales.

10. DCED, Beyond national business environment reform. A review of donor agency support for regional and local business environment reform, 2016.

Encadré 2
Secteurs d'appui préférentiels

Selon une analyse du DCED (2016), les thématiques d'appui préférentielles à la réforme du cadre des affaires portent sur :

- la simplification des procédures d'enregistrement et d'accréditation ;
- amélioration des politiques et de l'administration des taxes et impôts ;
- amélioration du droit du travail et de sa gestion ;
- appui au cadre réglementaire général et à sa gouvernance ;
- amélioration de la titrisation foncière et de sa gestion ;
- simplification et facilitation de l'accès aux juridictions commerciales et mécanismes alternatifs de règlement des litiges commerciaux ;
- élargissement et renforcement du dialogue public-privé (avec éventuel appui particulier sur le secteur informel) ;
- amélioration de l'accès aux informations de marché ;
- facilitation de l'accès aux finances, etc.

Alignement

Le cadre d'intervention des bailleurs s'inscrit généralement dans celui des politiques nationales du pays partenaire. C'est en tout cas la politique internationale à laquelle l'ensemble des bailleurs s'est engagé dans le cadre des différentes Déclarations dont celle de Paris et de Busan. La politique d'alignement aux politiques et stratégies nationales vise à favoriser l'appropriation ainsi que l'efficience et efficacité du développement en canalisant l'aide par des systèmes officiels et en évitant une multiplication de canaux de mise en œuvre et de financement. Cette démarche est louable mais n'est pas anodine. Elle implique en effet de favoriser, dans une certaine mesure, le respect de la souveraineté décisionnelle sur des considérations non seulement politiques mais également technico-économiques. Ces choix sont absolument déterminants quant à leur impact sur l'efficience, l'efficacité et la durabilité des politiques d'aide au développement et des mandats ensuite confiés aux opérateurs chargés de la mise en œuvre. Il est dès lors essentiel que les PTF veillent à ce que ces décisions politiques nationales reposent sur des choix stratégiques bien analysés et économiquement optimisés. Le dialogue politique des PTF est un facteur d'une importance essentielle et grandissante avec le niveau d'alignement adopté.

Analyses institutionnelles, économiques et financières

L'analyse et la compréhension des cadres macroéconomiques et sectoriels sont donc essentiels, non seulement pour les États eux-mêmes mais également pour les PTF impliqués dans des dialogues politiques macroéconomiques et sectoriels et chargés de définir, de façon régulière, leur politique et stratégie de coopération. Elles le sont également pour les acteurs de la mise en œuvre de projets pour comprendre comment et dans quelle mesure des décisions macroéconomiques et multisectorielles influent jusqu'au niveau des populations et acteurs cibles des projets et apprécier comment intégrer ces éléments, mitiger les risques et, dans la mesure du possible, les influencer en retour dans un sens favorable.

Analyse institutionnelle

L'analyse institutionnelle des facteurs et acteurs constitue souvent un préalable à toute analyse technique, économique et financière dans le sens où elle sert d'outil pour visualiser le paysage des acteurs et facteurs et leurs relations entre eux. Elle établit donc le cadre d'analyse et permet de faire ressortir des éléments d'économie politique[11] (comportements, influences) ainsi que les facteurs et acteurs du changement (porteurs de changement, neutres, freins au changement), dynamiques contextuelles et axes stratégiques qui complètent assez bien l'analyse économique et intègre une partie de l'analyse des risques.

L'analyse des facteurs (cadre réglementaire, sécuritaire, communication, etc.) doit intervenir assez en amont du processus, au stade d'identification alors que l'analyse des acteurs requiert déjà un cadrage plus étroit de l'analyse et intervient donc généralement plutôt au stade de formulation en relation avec des objectifs plus précis. Les conclusions de ces analyses et les stratégies et mesures qui en déclouent doivent être mises à jour de façon régulière.

11. Voir aussi : DCED. Political Economy. An Introduction for Practitioners. 05/2011

Il existe une panoplie d'outils utilisables pour les analyses institutionnelles des acteurs et facteurs, s'appuyant sur des enquêtes, questionnaires, diagrammes, tableurs, etc. La démarche repose habituellement sur trois étapes clés :

- l'inventaire ;
- l'analyse ; et
- l'élaboration de la stratégie.

Le guide LuxDev relatif au renforcement des capacités[12] présente deux sets d'outils à cet effet auxquels le lecteur est invité à se référer, ainsi que des références pour des outils alternatifs.

Dans ce type d'analyse souvent complexe du cadre d'investissement et du climat des affaires, il est utile d'avoir recours aux informations déjà disponibles à différents niveaux. Au niveau international, on peut mentionner l'*Economist Intelligence Unit*, le *World Economic Outlook* et plusieurs autres analyses de sujets pointus établis par le FMI[13], les *Investment Climate Assessments* de la Banque mondiale, les « *Investment Policy Reviews* » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les rapports de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) au sujet des examens des politiques d'investissement. Au niveau régional et national, des études et des données statistiques existantes peuvent être utiles. Des indices et des indicateurs spécifiques sont également élaborés afin de refléter des éléments plus ou moins étroitement reliés au cadre des affaires : à titre d'exemples, les *Doing business indicators* les enquêtes d'entreprises (*Entreprise surveys* »), les indicateurs de *Investing Across Borders*, le *Global Competitive Index*, etc.[14] Il existe également des indicateurs et classements plus spécifiques reflétant les droits humains ou la gouvernance bien que ces composants fassent souvent partie des indicateurs relatifs au cadre des affaires et des investissements : le *Corruption Perception Index* de *Transparency International*, le rapport annuel de *Human Rights Watch*, le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, les statistiques de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le *Worldwide governance indicator* de la Banque mondiale, etc.[15] Le nombre d'indices et d'indicateurs tentant de refléter au mieux certains aspects du cadre d'investissement et des affaires est multiple mais aucun d'entre eux ne permet de refléter parfaitement toutes les facettes influençant ces éléments. Raison pour laquelle, le choix d'utiliser certains plutôt que d'autres doit se faire en connaissance de cause en s'appuyant sur les analyses critiques et comparatives d'indices et en les rapprochant de l'objectif assigné à l'exercice[16].

Analyses économiques

L'analyse économique[17] vise à tenter de chiffrer / valoriser les conséquences de certaines mesures et actions, notamment des programmes et projets d'appui ou des stratégies et plans d'actions nationaux, pour l'économie d'un pays. Elle devrait s'imposer dans le cadre de toute décision politique (y compris dans le cadre de la formulation de programmes d'appuis menés par les PTF) et peut également être réalisée pour apprécier, avec des simulations, l'impact de certaines mesures sur les secteurs et acteurs. Il s'agit d'exercices complexes qui doivent être menées par des spécialistes.

Dans certains pays, des bailleurs institutionnels tels la Banque mondiale ou le FMI ont mené des études spécifiques visant à identifier les sources de croissance et à établir les bases d'une stratégie d'appui et d'investissement mûrement réfléchie. Ce type d'étude et d'appui à la réflexion, aux plus hauts niveaux de l'État, est extrêmement utile pour tenter d'optimiser la rentabilité socioéconomique des ressources utilisées. Le choix et le croisement de ces rapports, analyses et indices permet déjà une analyse relativement solide du cadre général des investissements et des affaires dans un pays. La Banque mondiale mène également régulièrement des évaluations du cadre local des affaires[18], ces rapports qui ne couvrent pour l'heure pas les zones concernées par la Coopération luxembourgeoise pouvant néanmoins fournir un référentiel intéressant.

12. FOR_38
13. http://www.imf.org/external/datamapper/datasets
14. www.doingbusiness.org, www.entreprisesurveys.org, http://iab.worldbank.org
15. *UNHR : Human Rights Indicators. A guide to measurement and implementation.* 2012
16. p. ex. *GSDRC – Sumedh Rao, « Indicators for investment and business climate », 2012. & Inter-agency Task Force on Financing for Development, « The Investment Climate », IFC, Issue Brief Series. July 2016*
17. La distinction entre les analyses financières et économiques est présentée dans le « Guide technique pour la formulation, la gestion et le monitoring axés sur les résultats », Tableau 13 en §.3.7.3.
18. « *Subnational Doing Business Assessment* »

Analyses financières

Enfin, les analyses financières peuvent être utiles pour mesurer l'effet de certaines mesures non pas à l'échelle d'un pays ou d'une région et en termes socio-économiques, mais plutôt en termes financiers, c'est-à-dire d'impact sur la rentabilité d'une activité commerciale. Elles complètent parfaitement les analyses économiques et institutionnelles et sont fortement recommandées dans le cadre de tout projet avec des effets susceptibles sur les activités commerciales – formelles et informelles - d'individus ou d'entreprises.

Conclusions

Les précédentes explications et éléments présentés en exemples tentent d'illustrer l'influence des politiques et décisions macroéconomiques, parfois considérées comme éloignées des filières visées par la Coopération luxembourgeoise, sur la compétitivité économique et la durabilité sociale et environnementale de celles-ci.

Ces facteurs déterminant le cadre d'investissement et le climat des affaires affectent non seulement les décisions d'acteurs financiers majeurs (groupes industriels, entrepreneurs importants, etc.), tant nationaux qu'internationaux, mais également, directement ou par effet de ricochet, l'ensemble de la société et de l'économie jusqu'aux individus les plus pauvres.

Le manque de compétitivité des filières impacte naturellement les sources d'emploi, les sources de revenus budgétaires, donc les capacités budgétaires de l'État à jouer son rôle régalien et à appuyer le cadre des investissements ainsi que les mesures sociales (santé, éducation, formation, etc.).

La compréhension de ce contexte est donc essentielle pour déterminer les axes d'appui à privilégier – micro, méso et/ou macro - et la stratégie y associée, de même que l'implication étroite des PTF dans le dialogue politique portant sur ces éléments.

NOTE N°2

Outils d'appui au financement d'activités génératrices de revenus

SOMMAIRE DE LA NOTE N°2

Messages clés de la note n°2	22
Mécanismes financiers au sein d'une chaîne de valeur / filière	23
Mesures d'amélioration du cadre des investissements et des affaires – les appuis structurants	25
La boîte à outils	28
Principes essentiels dans le choix des outils et le montage de l'appui	33
Feuille de route opérationnelle	38

MESSAGES CLÉS DE LA NOTE N°2

- il existe une panoplie de mécanismes utilisés de façon courante pour financer les opérations à l'intérieur des filières commerciales (Tableau 1), dont certains mériteraient à être mieux valorisés ;
- le respect de la répartition des rôles entre acteurs et la valorisation des forces de chacun nécessite de cadrer le paysage institutionnel par une analyse pointue. Les sources de croissance durable les plus intéressantes doivent être identifiées dans le cadre d'études réalisées très en amont des stratégies d'appui au développement ;
- il importe de créer un cadre propice aux investissements et aux affaires en ne négligeant pas l'appui au niveau décisionnel des politiques macroéconomiques et sectorielles ;
- les Partenaires techniques et financiers (PTF) devraient adapter la durée de la stratégie d'intervention à la complexité des secteurs et des effets escomptés en s'appuyant sur un mécanisme de phasage ;
- microfinance et microassurance sont deux secteurs structurants essentiels pour assurer la fluidité financière au sein des chaînes de valeurs / filières. Le phasage de l'appui à ces deux secteurs doit intervenir en amont d'autres types d'appui aux activités génératrices de revenus ;
- les quatre catégories d'outils présentés sont
  - la prise de participation en capital,
  - les garanties financières,
  - les crédits, et
  - la subvention.

  Chacun des outils rattachés à ces catégories présente des avantages et inconvénients ;
- le choix des outils d'appui financier impose une série d'analyses préalables portant sur les aspects institutionnels, économiques, financiers et techniques. Le choix final peut porter sur un seul ou un mix permanent ou évolutif d'outils ;
- les appuis doivent viser les goulots d'étranglement de la filière / chaîne de valeur concernée (qui doit donc être bien comprise), être additionnels et susciter des effets de levier ;
- le recours à la subvention, justifié dans certaines situations et à des degrés divers, doit en principe être minimisé, combiné à des outils complémentaires ainsi qu'à de l'apport propre, être dégressif (dans le temps et, en proportions par rapport au volume d'appui) et avant tout jouer le rôle de déclencheur et de catalyseur ;
- la stratégie de ciblage – direct et indirect - intégrera les résultats des analyses des chaînes de valeurs et valorisera les acteurs de changement. L'appui aux entreprises collectives devra démontrer une valeur ajoutée durable par rapport à l'appui individualisé ;
- le mécanisme veillera à établir des conditionnalités visant à optimiser l'utilisation des appuis. La rentabilité financière doit être établie sur base d'un plan d'affaires. Le recours à une mise en concurrence par appel à propositions ainsi que le transfert graduel et conditionné de propriété sont à privilégier lorsque possibles.

Mécanismes financiers au sein d'une chaîne de valeur / filière

Sans entrer dans le détail des mécanismes de financement propres aux chaînes de valeur, il est néanmoins important de disposer d'un aperçu et d'en saisir la diversité afin de pouvoir mieux les cibler ou les compléter par les outils présentés dans la présente note. Le Tableau suivant présente, sous une forme synthétique, ces principaux mécanismes assurant le financement d'opérations commerciales ou d'investissements. Ils sont décomposés sous cinq catégories :

- financement commercial ;
- financement par créances ;
- nantissement des actifs corporels ;
- instruments de réduction des risques ;
- aménagements financiers incitatifs.

Bien que s'appuyant sur l'exemple des filières agricoles qui constituent encore aujourd'hui le pilier socioéconomique de nombreux pays en développement, la plupart des mécanismes présentés sont également applicables aux filières portant sur des produits et services d'autre nature.

Dans un cadre économique développé disposant d'acteurs solides, ces opérations sont monnaie courante et ne nécessitent pas d'intervention particulière des pouvoirs publics. Dans les pays en développement, la majorité de ces mécanismes sont inexistants mais néanmoins susceptibles d'être activés ou accompagnés.

Les outils d'appui présentés dans la suite de la note visent précisément à intervenir sur ou en complément à ces mécanismes pour les renforcer, favoriser l'investissement et fluidifier les échanges commerciaux.

Tableau 1
Mécanismes de financement au sein des chaînes de valeur / filières (agricoles) (FAO, 2013)[19]

Financement commercial	
Crédit commercial	Les négociants agricoles avancent des fonds aux producteurs qui sont remboursés, en général en nature, au moment de la récolte. Cela consent aux négociants de se pro- curer des produits et à l'exploitant agricole d'obtenir une trésorerie nécessaire (pour les besoins d'exploitation ou les besoins de subsistance) et de garantir la vente de la production. Moins fréquemment, le crédit commercial peut être aussi utilisé par les exploitants agricoles pour livrer des produits à des acheteurs avec paiement différé.
Crédit fournisseur d'intrants	Un fournisseur d'intrants avance des intrants agricoles aux exploitants (ou à d'autres participants à la chaîne de valeur) en consentant le remboursement des sommes au moment de la récolte ou à un autre moment concordé par anticipation. Le coût du crédit (intérêts) est généralement inclus dans le prix. Le crédit fournisseur d'intrants permet aux exploitants agricoles d'obtenir des intrants nécessaires et d'augmenter les ventes des fournisseurs.
Crédit d'entreprise de commercialisation	Une entreprise de commercialisation, un industriel agroalimentaire ou toute autre société fournit un crédit en espèces ou en nature à des exploitants agricoles, des négociants agricoles locaux ou toute autre entreprise faisant partie de la chaîne de valeur. Les remboursements se font généralement en nature. Les acheteurs se trouvent dans la position de pouvoir se procurer des produits et de prendre des engagements sur les prix d'achat ; en contrepartie, les exploitants agricoles et d'autres acteurs de la chaîne peuvent profiter de financements et d'approvisionnements et s'assurer de débouchés pour la vente de leurs produits.
Financement par une entreprise dominante	Une entreprise dominante soit fournit directement des financements aux entreprises de la chaîne de valeur, y compris aux exploitants agricoles, soit apporte des garanties liées aux ventes permettant d'obtenir des financements de la part d'institutions financières. Le financement par une entreprise dominante, qui a souvent la forme d'un contrat d'agriculture sous contrat avec clause de rachat, permet aux exploitants agricoles de bénéficier de financements, d'une assistance technique et de débouchés et de garantir des produits de qualité et livrés dans les temps requis à l'entreprise dominante.
Financement par créances	
Financement par créances clients	Une banque, ou tout autre financier, fait une avance de trésorerie à des entreprises agroalimentaires (fournisseurs, industriels, sociétés de commercialisation ou exportatrices) contre des créances clients ou des commandes confirmées aux producteurs. Le financement par créances clients prend en considération le sérieux des acquisitions faites par l'acheteur et les antécédents de remboursement de ce dernier.

19. FAO/CTA. Financement des chaînes de valeur agricoles. Outils et leçons. 2013.

Affacturage	L'affacturage est une transaction commerciale par laquelle une entreprise cède, avec un escompte, ses créances clients ou ses contrats de ventes de marchandise à une société spécialisée, appelée factor, qui paie l'entreprise déduction faite d'une commission et qui recouvre les créances dues à échéance. L'affacturage favorise la circulation de trésorerie, la protection contre les risques de crédit, l'enregistrement des créances clients et le recouvrement des effets financiers. Il sert à consentir des avances de financement pour des intrants ou des ventes de produits transformés ou non, vendus à des acheteurs fiables.
Affacturage à forfait	Une agence spécialisée dans l'affacturage à forfait acquiert d'un exportateur des créances d'instruments financiers librement négociables escomptées (comme des lettres de crédit garanties sans conditions et des effets financiers), ce qui permet d'améliorer la trésorerie de l'exportateur, tandis qu'elle assume tous les risques liés aux créances.
Nantissement des actifs corporels	
Warrantage (voir aussi l'encadré 1)	Des exploitants agricoles, ou toute autre entreprise appartenant à une chaîne de valeur, reçoit un récépissé d'un entrepôt agréé, qui peut être donné en garantie d'un prêt obtenu auprès d'une institution financière en contrepartie de produits stockés en toute sécurité dans un entrepôt indépendant. Ce système permet de garantir la qualité des stocks et permet aux vendeurs de conserver les produits et de bénéficier de possibilités de ventes à meilleur prix, hors saison ou à toute autre date ultérieure.
Cession avec accord de rachat (« *repurchase agreements* »)	Un acheteur reçoit des titres de garantie et s'engage à les racheter à une date ultérieure. Les biens sont stockés auprès de gestionnaires agréés de garanties qui émettent des récépissés accompagnés des conditions de rachat. Les cessions avec accord de rachat sont accompagnées d'une obligation de rachat sur les ventes et sont utilisées par les entreprises commerciales pour, grâce à cette garantie, obtenir des financements.
Crédit bail	Le crédit bail est un achat à crédit accompagné d'un accord sur la vente et un transfert de propriété une fois la totalité des remboursements effectués (capital et intérêts). Le financier conserve la propriété des biens concernés jusqu'à ce que les remboursements soient entièrement effectués, ce qui permet d'utiliser ces biens en cas de défaut de paiement. Ce mécanisme permet aussi aux industriels agroalimentaires et aux exploitants agricoles d'acquérir du matériel, des véhicules et d'autres biens importants sans avoir besoin de garantie autre que celle nécessitée par l'achat du bien.
Instruments de réduction des risques	
Assurance récolte/ intempéries	Les produits d'assurance en question sont utilisés pour réduire les risques par paie- ment régulier de primes de la part des clients et indemnisation de tous ceux ayant subis des dommages. Les montants sont calculés sur la base de données statistiques relatives aux pertes. Ces assurances permettent de réduire les effets des pertes, pour les exploitants agricoles et tous les autres acteurs d'une chaîne de valeur, dues à des catastrophes naturelles ou à d'autres désastres du même type.
Contrats à terme de gré à gré	Un contrat à terme de gré à gré est un accord de vente passé entre deux parties qui consiste à vendre/ acheter un actif à un prix déterminé et à une date définie dans le futur, ces deux éléments étant définis au moment de l'acte. Les contrats à terme de gré à gré permettent de couvrir les risques liés aux variations de prix et peuvent être aussi utilisés en tant que garantie pour l'obtention de financements.
Futures (contrats de gré à gré standardisés)	Les futures sont des contrats à terme (voir ci-dessus) qui sont standardisés pour être échangés sur des marchés spécialisés. La standardisation facilite la commercialisation à travers l'échange des produits agricoles. Les futures assurent une couverture des risques liés aux prix, ce qui permet aux sociétés commerciales de compenser les risques liés aux contrats à terme par la vente de futures.
Aménagements financiers incitatifs	
Titrisation	Des actifs financiers sont regroupés et transformés en titres de portefeuille qui sont vendus à des investisseurs. Cela permet de créer des financements en faveur d'actifs plus modestes et à court terme et comprend des instruments financiers comme les dettes obligataires garanties. Cela permet aussi de réduire les coûts de financement sur les actifs à moyen et long terme.
Garanties de crédit	Les garanties de crédit agricoles sont proposées par des tiers (privés ou publics) afin d'attirer des financements par la réduction des risques liés au crédit. Les garanties proposées sont en principe combinées à d'autres instruments financiers et peuvent provenir d'acteurs du secteur privé ou public afin de soutenir les activités de crédit dans le secteur agricole.
« *Joint venture* »	Le financement par « *joint venture* » est une forme de financement partagé de fonds propres entre des partenaires privés et/ou publics ou des actionnaires. Le financement par « *joint venture* » crée des opportunités de fonds de partage et de partage de responsabilité et de risques ; les partenaires disposent souvent de moyens techniques, financiers et commerciaux supplémentaires.

Mesures d'amélioration du cadre des investissements et des affaires – les appuis structurants

Appui aux instances décisionnaires publiques versus civiles et privées

L'affectation de l'aide au développement fournie dans le cadre bilatéral et multilatéral a toujours été très largement décidée et véhiculée en concertation étroite avec les autorités nationales du pays partenaire. La faiblesse du cadre institutionnel public a justifié les larges appuis fournis directement ou indirectement aux autorités nationales pour renforcer le cadre essentiellement marcoéconomique. Les appuis véhiculés à travers les autorités décentralisées suivent également largement ce principe en visant un ciblage géographique plus restreint.

L'importance du secteur privé dans la croissance économique a trop longtemps et souvent été négligée dans la plupart des pays en développement. Cette faible considération n'a fait que renforcer cette orientation du dialogue et des appuis au profit du secteur public auquel sont régulièrement confiées des responsabilités pourtant susceptibles d'être mieux assumées par le secteur privé.

Celui-ci est estimé être responsable de 90% de la création d'emploi, de la production d'une très large majorité des biens et services servant la croissance et de l'origine de la majeure partie des ressources financières de l'État.

Si les autorités publiques ont un rôle majeur en termes d'établissement d'un cadre d'investissement et climat des affaires, leur bilan en la matière semble plutôt mitigé. Face à ce constat, les bailleurs de fonds ont, de façon croissante, recours plus direct à un dialogue, à des modalités de mise en œuvre et à un appui visant et transitant par la société civile et le secteur privé (entités consulaires, associations professionnelles, institutions de recherche, acteurs maillons des chaînes de valeurs, etc.). Une première forme d'appui doit donc servir à contribuer au plaidoyer pour une meilleure reconnaissance du rôle et des besoins du secteur privé dans le cadre d'un dialogue renforcé public-privé. L'appui direct et renforcé à ces entités privées doit également permettre l'établissement d'un cadre politique plus équilibré et constructif.

Dans ce cadre, afin de permettre un ciblage adapté des partenaires au développement optimisant les chances de performances, il est essentiel de :

- réaliser une analyse institutionnelle, une analyse des sources et stratégies de croissance et un bilan des appuis passés de collaboration avec les différentes entités partenaires ;
- respecter la répartition des rôles entre les acteurs publics et privés dans les dynamiques de croissance socioéconomiques.

Appui aux secteurs structurants et au pilotage politique

Les investissements dans les secteurs structurants ont été démontrées comme étant essentiels à la croissance et de forte valeur ajoutée : infrastructures de communication physique (routes, lignes ferroviaires, aéroports, ports maritimes et aménagements fluviaux), de télécommunication (téléphonie, Internet, …), énergétiques, de santé, d'éducation et formation, de collecte statistique, de normalisation et régulation, etc.

Ces dépenses peuvent concerner des infrastructures techniques lourdes mais également passer par des appuis plus ponctuels et limités aux autorités locales - sous forme de bâtiments, bureautique, véhicules, etc. Une telle approche permet de les aider à jouer leur rôle dans la structuration du cadre d'investissement et des affaires.

L'impact d'interventions macroéconomiques de ce type est potentiellement bien supérieur et à caractère éminemment plus efficient - en termes de rapport bénéfice-coût socioéconomique - que les interventions à échelle très localisée et sectoriellement dispersées («intégrées»). À titre d'exemple, une politique cohérente de taxation des importations de riz mettant en place un certain niveau de protection de la filière nationale aura beaucoup plus d'impact et d'efficience que l'ensemble des interventions de terrain tenant de dynamiser la filière rizicole dans un contexte d'absence complète de compétitivité face aux importations. Si les interventions macroéconomiques ne remplacent pas nécessairement le travail de terrain, elles les influencent et complètent de façon essentielle. Le poids à mettre sur les différentes approches et échelles est à la fois une décision politique des bailleurs mais doit également reposer sur des bases analytiques finement étudiées dans le cadre des analyses économiques, institutionnelles et macropolitiques (voir note d'orientation n°1 de la présente série).

Ces analyses sont à mener par les bailleurs aux stades d'identification de leurs programmes, préalablement à la définition de leurs choix d'approche et aux mandats transmis aux agences de mise en œuvre.

L'appui au pilotage, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des politiques sectorielles devrait donc, si jugé potentiellement efficace et efficient dans le contexte politique local, rester un axe d'appui prioritaire sous couvert du dialogue politique fort entre les bailleurs et les pays partenaires. Il peut être complété par des appuis à des échelles géographiques plus réduites.

Perspectives temporelles différentes et phasage d'intervention

Les secteurs et acteurs réagissent dans des perspectives de temps parfois très différentes entre le moment où les besoins sont reconnus, les moyens sont mis en œuvre, et ceux où les résultats et l'impact deviennent tangibles.

L'analyse du cadre institutionnel sectoriel ou de chaînes de valeurs permet de faire ressortir les goulots d'étranglements. Chaque goulot individuel est à adresser par une démarche opérationnelle qui s'inscrit dans une perspective temporelle plus ou moins longue en fonction de sa nature. L'analyse d'ensemble de ces démarches permet d'élaborer une stratégie dans laquelle le phasage de l'intervention joue un rôle primordial, celui-ci pouvant, le cas échéant, être calé avec la périodicité des programmes de coopération. L'atteinte de résultats-cibles intermédiaires associés à des indicateurs précis doit servir de (pré)condition au déroulement de la prochaine phase.

À titre d'exemple, l'analyse de certaines filières agricoles pourrait relever les goulots d'étranglement centraux que constituent l'accès au financement et à des aménagement ruraux (p.ex. hydroagricoles ou routiers), parallèlement aux autres faiblesses de ces filières relatifs aux connaissances techniques et capacités des acteurs. L'adoption d'une perspective phasée à 10 ans voire plus, avec la première phase visant à porter une attention particulière sur les facteurs structurants dont l'accès à la finance et les aménagements ruraux, alors que l'appui sur les autres volets faibles de la chaîne n'interviendront que plus tard et s'inscriront dans des perspectives plus longues – notamment pour ce qui est du renforcement des connaissances, constitue une voie certainement à privilégier.

Microfinance et microassurance

Deux (sous-)secteurs – la microfinance et la microassurance - méritent d'être abordés de façon un peu plus explicite en raison de leur importance pour le cadre d'investissements et le climat des affaires, de l'importance que la Coopération luxembourgeoise y attache depuis des années et de leurs liens très étroits et récurrents avec les interventions mises en œuvre par LuxDev. Ils sont traités de façon séparée car bien que les fournisseurs de microassurance soient fréquemment des institutions financières, cela n'est pas systématiquement le cas :

Le secteur (micro)financier

Le secteur financier, tant formel qu'informel, constitue un vecteur essentiel d'alimentation financier des investissements et des échanges commerciaux. Il représente également un rouage crucial pour la répartition et l'utilisation des fonds envoyés (rapatriés) par les émigrés (eng. : « *remittances* »), fonds dont l'importance dépasse largement les sommes liées à l'aide au développement.

Les institutions bancaires essentiellement centrées sur l'épargne sont, aussi étonnant que cela puisse paraître, souvent en situation de surliquidité[20] pour des raisons de pratiques prudentielles relatives aux crédits. Les institutions microfinancières (IMF) dont l'objet premier est le plus souvent le financement du monde rural avant la collecte et sécurisation de l'épargne, se trouvent, quant à elles, fréquemment en situation de sous-liquidité.

Le secteur évolue dans des cadres réglementaires et de gouvernance faibles à tous points de vue et se trouve confronté à des coûts de transaction (frais d'approche) et des risques généralement élevés : dossiers de demandes de financement de faible qualité, manque de garanties physiques (en raison, souvent, de l'absence de registres de propriété et d'un système de centralisation des données relatives aux crédits individuels), difficulté de poursuivre les mauvais payeurs (aspect d'exécution contractuelle et de fonctionnement judiciaire), gestion interne déficiente et souvent ultra-centralisée autour d'une figure emblématique, etc. Ces risques sont renforcés par le contexte macroéconomique et politique et par un cadre de travail opérant en dehors des grandes agglomérations urbaines où pauvreté, éparpillement des populations, risques de santé et climatiques / phy-

20. Selon certaines sources, le rapport (Fonds en crédit / PIB) serait de l'ordre 25% dans les pays en développement, 100% en Europe et 300% aux USA.

tosanitaires pour le cas des acteurs agricoles – sont exacerbés. Outre les faiblesses généralisées en termes de capacités de gestion, les employés des institutions financières sont souvent particulièrement mal armés pour évaluer la solidité technique et donc financière des dossiers d'investissement qui leur sont soumis pour cofinancement / octroi de crédit. Dans ce contexte, ces institutions rechignent à assurer le financement de certains secteurs et pans majeurs de la population et de l'économie.

L'objectif des appuis à travers le secteur (micro) financier consiste à favoriser la mise à disposition de moyens financiers auprès des populations faibles en réduisant les risques de défaut de remboursement qui déterminent directement les taux de crédit. Les principaux appuis à ce secteur financier concernent généralement :

- le renforcement des capacités, notamment en termes d'évaluation des dossiers de demande de crédit par les IMF, d'appui aux populations au montage des dossiers, de gestion des risques et opportunités, d'identification, évaluation et suivi des clients, de renforcement de la législation et règlementation du secteur, de création d'outils de collecte et de financement particuliers tels que les comptes épargne, le crédit warrantage, le crédit-bail (voir le Tableau 1 et l'Encadré 1), etc.
- la facilitation de l'accès à des lignes de crédit ou de refinancement établies par des institutions bancaires nationales ou internationales. Ces fonds, à destination principale des institutions ne disposant pas de suffisamment de liquidités, leur sont accessibles à des taux relativement bas (p.ex. 5%). Ces taux influencent directement le taux des crédits transmis aux clients finaux ;
- l'établissement d'un registre central relatif aux crédits / dettes visant à éviter d'accorder des crédits à des personnes se trouvant déjà en défaut ou surendettement ;
- un appui à l'accès et à la reconnaissance officielle de produits de garantie des populations par les institutions prêteuses (certificats fonciers, actes de propriété, dépôts de garanties physiques tels certains stocks agricoles, etc.) ;
- le cofinancement d'infrastructures permettant la création de nouveaux outils financiers (p.ex. magasins de stockage menant au crédit warrantage) ou pouvant servir de cautionnement (p.ex. bâtiments, magasins, équipements lourds, etc.) ;
- la mise en relation des populations avec les institutions financières. Outre la facilitation, cela peut également impliquer le cofinancement de l'extension géographique des réseaux pour un rapprochement vers les clients même si le développement de la technologie informatique et de communication réduit graduellement le besoin de disposer d'un réseau dense de points de services physiques parfois situés en zones reculées ;
- l'appui à l'amélioration technologique (liaisons internet, informatisation), etc.
- l'établissement de fonds de garantie, solution à utiliser avec précaution (cf. sous §.3) ;
- le subventionnement du taux d'intérêt (cf. sous §.3), solution également à gérer avec prudence.

Encadré 1
Crédit-bail / warrantage - Financement indirect du fonds de roulement sur une filière (agricole)

Ce type de crédit s'apparente à un prêt sur gage et s'applique prioritairement aux produits agricoles secs et peu périssables de type céréales et légumineuses c'est-à-dire soumis à des risques limités de dégradation et de perte dans le temps. Le crédit stockage / warrantage permet de répondre aux besoins immédiats des agriculteurs en termes de fonds pour des besoins sociaux (mariage, éducation, santé, nourriture) et culturaux (achat de fertilisants et de semences) tout en permettant également d'optimiser le retour sur investissement en ciblant la période de vente de la récolte à un moment où les prix de marchés sont les plus élevés. Le principe repose sur une mise en dépôt des récoltes sur une période de plusieurs semaines à plusieurs mois dans un magasin de stockage fermé (notamment par l'institution créditrice) contre une mise à disposition d'un crédit à hauteur d'un certain pourcentage de la valeur de la production (p.ex. 70% du prix de récolte). Il permet de profiter des fluctuations des prix (à la hausse par rapport à la période de récolte), d'éventuels accord de vente groupée à des tarifs mieux négociés et constitue ainsi un socle de financement solide des filières concernées tout en alimentant indirectement les besoins en fonds pour les autres filières et besoins de l'agriculteur. Cet outil financier est du ressort de l'institution mais les appuis des bailleurs peuvent porter sur la maîtrise de cet outil et la mise en place de conditions adaptées à son utilisation (cofinancement de magasins, encadrement des producteurs, connaissance des prix et marchés, gestion commerciale et technique des stocks, marketing, etc.).

La microassurance

Outre les risques intrinsèques à la clientèle, les créanciers doivent, de facto, supporter les risques d'insolvabilité de leurs clients issus des aléas « externes » tels ceux de santé (maladie, décès), agro-écologiques (nuisibles, maladies zoo- ou phytosanitaires) ou naturels (climatiques, géophysiques).

Les populations elles-mêmes intègrent une part de gestion de ce type de risques dans leur vie quotidienne :

- en termes financiers, une épargne de sécurité restreint la liquidité et donc rentabilité des fonds dont elles disposent d'autant plus qu'elle est rarement logée sur un compte rémunérateur dans une institution financière ;
- du point de vue strictement technique et opérationnel, les démarches restent systématiquement empreintes de mesures de sécurité pour mitiger le risque : dans le cas de l'agriculture, par exemple, elle consistera à maintenir un stock de semences de réserve en cas de pertes du premier semis, à diversifier les productions avec certaines variétés plus robustes mais moins rentables, à diversifier les activités génératrices de revenus, à stocker des réserves alimentaires – avec le risque de dégradation physique - au lieu de les vendre à un prix intéressant, à mettre en place des systèmes de partage de risques intracommunautaires avec le risque qu'un même désastre touche toute la communauté, à contracter des crédits à des taux usuriers, etc.

La mise en place de produits de micro-assurance, parfois couplés aux systèmes de crédit, permet de réduire les risques, tant du côté des clients que des créditeurs (en cas de crédit monétaire ou en nature). Ces produits permettent de stabiliser les revenus des assurés et des chaînes de valeurs y associées, de fluidifier la circulation monétaire dans l'économie (au lieu de garder une réserve sécuritaire), de consolider et d'appuyer l'expansion des réseaux de microfinance, et de favoriser également directement la baisse des taux qui dépendent directement des coûts d'approche et des risques de défaut de remboursement (risques désormais partiellement couverts par les produits d'assurance proposés).

Ce (sous-)secteur de la microassurance est en pleine croissance car popularisé par des moyens à forte pénétration sociale, tels les opérateurs de téléphonie mobile qui fournissent ce type de service comme produit d'appel (marketing), certaines institutions financières voire même certains fournisseurs (p.ex. d'intrants agricole qui garantissent un remboursement partiel de leur produit ou service en cas de pertes avérées).

Les produits de micro-assurance les plus courants concernent la santé (maladie, décès) et les pertes agricoles. Dans ce dernier cas, le référentiel de base et d'évaluation des pertes s'appuie de façon croissante sur des systèmes indiciaires (p.ex. indices climatiques) afin de lever la contrainte des relevés détaillés et arbitraires de terrain et des risques de fraude. L'avènement de nouvelles technologies, notamment satellitaires et informatiques (p.ex. la blockchain), est susceptible de permettre des progrès majeurs dans la gestion de tels mécanismes à risques partagés en réduisant de façon notable les niveaux de frais de transaction (administratifs) et donc de cotisation.

L'appui au développement de ce type de produit, ou la recherche de synergies, est parfaitement complémentaire à la plupart des appuis fournis par les interventions confiées en gestion à LuxDev.

Ces deux secteurs de la microfinance et de la microassurance sont donc deux secteurs structurants essentiels pour assurer la fluidité financière au sein des chaînes de valeurs / filières, la viabilité des Activités génératrices de revenus (AGR) et le développement économique local. Les modalités d'appui, présentées ici-bas, sont multiples et doivent s'inscrire dans une logique de phasage de stratégique des interventions.

La boîte à outils

Outre certains produits financiers très particuliers brièvement évoqués dans la présente note, les principaux outils financiers utilisés dans le cadre de l'aide au développement peuvent se classer en quatre principales catégories :

- prise de participation en capital ;
- garanties financières ;
- crédits (prêts) ;
- dons / subventions.

Les autres formes d'appui telles le « *Food for work* » et « *Cash for work* », les appuis sous forme de conseil, l'effacement de dettes, le subventionnement de taux de crédit, etc. peuvent être considérés comme rattachés à ces quatre catégories.

Il existe également d'autres instruments financiers plus particuliers, tels les financements « mezzanine[21] » , les obligations de projet[22], les fonds de capital-risque, etc. utilisés par les grandes institutions financières bi- et multilatérales mais qui sortent du cadre de la présente note car très spécifiques, élaborée et mis à disposition par des institutions spécialisées et se focalisant généralement sur des investissements importants ne cadrant souvent pas avec les niveaux et la nature des investissements individuels soutenus via LuxDev.

Prise de participation en capital

Dans certains cas de figure, un PTF peut acquérir directement une part du capital de l'entreprise appuyée. Le partenaire, ainsi devenu actionnaire (en général par le biais de fonds), est impliqué dans le conseil et l'appui à la gestion de l'entreprise. L'investissement permet non seulement une levée de fonds et de conseil pour la société concernée mais sert aussi généralement de levier incitatif pour attirer des investisseurs supplémentaires, notamment par la mise en place de conditions avantageuses : garanties de retour minimal sur investissement, rémunération de 1er rang des investisseurs privés, le cas échéant à hauteur d'un rendement minimal, etc. Ce type de montage de capital risque visant à créer une incitation pour lever des fonds supplémentaires (effet de levier) se prête particulièrement bien pour des usines ou infrastructures modernes du secteur commercial. Au terme du projet, le capital détenu par le partenaire est généralement revendu aux autres actionnaires ou sur le marché des titres financiers. Certains PTF, notamment les banques de développement, pratiquent ce type d'intervention. Cet outil n'entre néanmoins actuellement pas dans la panoplie des outils utilisés par LuxDev.

Garanties

Certains organismes (p.ex. Office Ducroire à Luxembourg et en Belgique, COFACE en France, etc.) couvrent une partie du risque pris par des investisseurs de pays « développés » dans des pays en développement. Il s'agit donc de risques commerciaux qui ne s'inscrivent pas officiellement dans le cadre de l'aide au développement mais plutôt dans l'appui, plus général, au commerce extérieur même s'ils peuvent avoir un effet bénéfique pour les pays en développement, notamment par un effet de levier sur de possibles levées de fonds additionnels et sur le renforcement des capacités des contreparties locales.

Certaines opérations ou mécanismes spécifiques visent également à appuyer et promouvoir les investissements réalisés par des entreprises de pays développés dans les pays en développement dans une optique prioritairement d'aide au développement. Ces mesures d'appui visent généralement à ramener le rapport attendu du retour sur investissement par rapport au risque dans des proportions raisonnables et acceptables pour les investisseurs. Le montage doit dès lors être calibré afin de répondre à cet objectif spécifique d'incitation / de déclencheur / d'additionnalité et d'effet levier – et non de couverture de risques que les institutions financières auraient de toute façon été prêtes à prendre, même en l'absence de ladite garantie. Dans ce contexte, le financement des études de faisabilité techniques, financières - y compris le plan d'affaires, voire les analyses économiques sont à privilégier (tout au moins en première étape) au subventionnement direct des investissements. Il en va de même des garanties partielles qui doivent avoir une priorité par rapport au recours à la subvention.

En matière d'accès au crédit d'investissement, le niveau de risque évalué par les institutions financières détermine dans une large mesure (parallèlement au coût des frais de transaction) celui des taux de crédit accordé aux emprunteurs. Les garanties accordées par des PTF aux institutions financières des pays en développement visent à faciliter l'accès au crédit et la relance du secteur entrepreneurial par une réduction de ce risque. Elles bénéficient donc directement aux porteurs de projets mais également aux institutions financières locales en leur permettant souvent une expansion sectorielle, géographique ou sociale et débouchant, à terme, sur des relations contractuelles renforcées et non facilitées par les bailleurs.

Tout comme pour les autres outils, l'utilisation de la garantie implique un certain nombre de risques, ce

21. Mécanisme associant des crédits (prêts) de rang subordonné (en cas de défaut de remboursement) (donc associés à des taux supérieurs) à des prises de participation (actionnariat).

22. Le promoteur du projet (investisseur) émet lui-même des obligations de deux types (qui équivalent à une reconnaissance de dette) : le premier vise les investisseurs privés et est de premier rang (en cas de défaut), alors que le second est porté par une institution financière d'aide au développement et est de rang subordonné (c'est-à-dire sert, de facto, de garantie aux investisseurs privés).

qui suppose que certaines règles soient respectées. Outre l'effet de substitution précédemment mentionné ainsi que le risque d'avantage indu abordé dans les principes généraux (§.4), la mise en place de garanties tend également souvent à assouplir la rigueur des institutions en matière d'octroi des crédits. Cet effet peut être un des objectifs recherchés par l'appui. Ce relâchement peut néanmoins également affecter la pression de remboursement reposant sur les emprunteurs ainsi que la motivation des institutions financières à recouvrer les fonds.

Les modalités d'appel au fonds de garantie et la publicité qui en est faite sont très importantes, non seulement en termes d'efficacité de la mesure auprès des institutions financières et des populations mais également en termes de responsabilisation de ces deux groupes en matière de gestion du crédit et de la garantie.

Ces garanties peuvent être

- de 1er rang - le garant assume d'emblée toutes les pertes à concurrence du montant de la garantie,
- de 2nd rang (ou autre rang subordonné) - le garant intervient à partir d'un certain taux de pertes préalablement assumé par le prêteur ou d'autres investisseurs,
- de type partagé : les pertes sont d'emblée partagées à parts préalablement définies – égales ou inégales – et selon un rapport fixe ou évolutif - entre le garant, le prêteur et les éventuels autres investisseurs.

Il va de soi que les fonds seront d'autant mieux gérés que l'institution financière prêteuse y a engagé son propre capital et que les pertes sont assumées par les deux parties - garant et institution financière. Dans le cas des garanties de 1e rang, le fonds risque d'être géré comme un capital étranger dans la mesure où il peut subir des pertes sans conséquence pour le gestionnaire. Ceci est particulièrement vrai du point de vue des emprunteurs finaux qui tendent, lorsque des crédits sont adossés à des garanties de bailleurs, à simplement les considérer comme des subventions ou ne pas se sentir engagés par le contrat de remboursement. Les garanties de 1e rang sont donc à éviter.

Crédits

Il n'appartient a priori pas à un projet de développement d'assurer le rôle d'institution de crédit auprès des bénéficiaires finaux. Des prêts directs sont néanmoins consentis par certains PTF spécialisés, en général des institutions financières de développement, pour des investissements habituellement plus lourds, souvent publics ou de type partenariats public-privé, tels des infrastructures (usines, routes, ports, rail, mines, infrastructures de télécommunication, etc.). Alternativement, lorsque les activités ciblées sont multiples, de moindre importance financière et visent le secteur privé, le fonds de crédit peut être confié à un acteur financier de proximité (généralement une banque locale) qui en assure, en tant qu'intermédiaire, la promotion, gestion et mise à disposition auprès des bénéficiaires (voire d'institutions microfinancières qui servent d'intermédiaires de second niveau).

Les crédits sont généralement accordés à des taux préférentiels par rapport à ceux du marché local, voire à des taux similaires mais liés à des conditionnalités plus souples. À nouveau, il importe de veiller à ne pas fausser le marché en créant des déséquilibres potentiellement néfastes entre acteurs.

À noter que certains pays donateurs assurent, au même titre que les systèmes de garantie susmentionnés, la mise à disposition de lignes de crédit pour inciter des investisseurs privés de leur propre pays à investir dans les pays en développement. Ces lignes peuvent être couplées de façon directe ou indirecte à des appuis complémentaires (crédit, dons, etc.) destinées aux acteurs des pays partenaires.

Don / Subvention

L'outil de financement le plus courant et simple dans le cadre de l'aide au développement concerne le financement direct des bénéficiaires cibles sous la forme de l'octroi de subventions / dons en liquide ou nature. Cet appui prend la forme de dons en matériel et équipements, infrastructures, services voire même parfois, en général en situations de crise et d'urgence, de don monétaires directs («cash transfer») ou indirects («vouchers») voire d'effacement de dettes.

Le don peut porter sur la totalité ou une fraction de l'appui physique ou intellectuel. Dans le cas d'une contribution partielle, la subvention peut être couplée à une partie d'apport propre ou/et être combiné avec d'autres outils tels le crédit, la prise de participation au capital, etc. («mix» / «*blending*»).

Risques

Cet outil satisfait souvent au mieux les contraintes politiques des bailleurs en relation avec l'optimisation des déboursements – critère d'importance en termes de communication à l'électorat des pays donateurs. Les conditionnalités effectives associées à ces appuis

sont souvent faibles voire plus généralement nulles. Bien qu'étant certainement à privilégier dans certaines circonstances particulières – post-crise, aide d'urgence, population particulièrement pauvre – la subvention est soumise à certaines critiques récurrentes, notamment :

- d'assurer une faible appropriation ;
- de ne se justifier moralement qu'en cas de focus sur les populations les plus pauvres et, potentiellement, les moins dynamiques ;
- de ne dégager qu'une faible valeur ajoutée (sub-optimale) et un faible retour (comparatif) sur investissement ;
- de constituer une mesure de concurrence déloyale en empêchant le développement et la consolidation du secteur (micro)financier ;
- de biaiser les mécanismes de marchés et de parfois casser des dynamiques de développement et de consolidation naturelles de l'entreprenariat ;
- d'adopter trop souvent une gestion axée sur les activités et déboursements au lieu d'être axée sur les résultats / effets et sur l'impact ;
- de freiner les dynamiques auto-entrepreneuriales locales en encourageant la mentalité d'assistanat.

Cela avec, au final, une faible efficacité et durabilité et un impact limité voire même des conséquences pernicieuses en termes de croissance économique et de développement à moyen et long termes.

Tout comme les critiques pouvant être émises à l'égard des autres outils, ces critiques sont probablement fondées dans certaines situations et à garder en mémoire dans le cadre de l'analyse sur les différentes options possibles d'appui. Il existe néanmoins différentes mesures, décrites dans la §.4, permettant de limiter les risques de telles dérives.

Circuit de paiement

Chacune des opérations portant sur la contractualisation et, ensuite, le paiement de la somme donnée peut soit se faire en direct par le PTF avec le fournisseur de biens ou de services, soit être déléguée (avec ou sans contrôle par le PTF) aux bénéficiaires, ce qui permet, s'ils sont jugés aptes à ce type de gestion, de renforcer l'appropriation. Dans ce cas, le montage financier prend soit la forme d'un transfert de fonds direct aux bénéficiaires qui s'en servent pour payer les acquisitions physiques ou de service, ou par un système de bons (« vouchers ») qui sont remis par les bénéficiaires au prestataire / fournisseur qui peut alors, avec ce chèque, obtenir son paiement auprès du PTF ou de l'opérateur financier délégué.

Conseil et assistance technique

Le conseil et l'assistance technique peuvent prendre des formes très diverses : conseil et assistance au public cible (artisans, agriculteurs, entrepreneurs) en termes de montage de projets bancables, de structuration sectorielle, de technicité, de mise en place de mesures donnant un accès plus ou moins direct à des financements par d'autres mécanismes publics ou privés (p.ex. crédit carbone, aides environnementales, etc.), de rapprochement entre entrepreneurs et investisseurs ou entre partenaires commerciaux d'un même secteur le long d'une chaîne de valeur.

Ces appuis-conseils, généralement fournis à titre gracieux, s'apparentent donc à des dons en nature servant souvent de levier pour l'accès à des financements complémentaires sous forme de dons ou de crédit voire de prises de participation. De par son caractère « immatériel », ce type d'appui est à privilégier par rapport à d'autres lorsqu'il s'avère pertinent. L'encadré 2 présente l'usage auquel les subventions aux entreprises sont le plus souvent destinées. Le conseil y tient une place prépondérante.

Nourriture ou Salaire contre travail

Cette forme de subvention s'inscrit dans une démarche visant à renforcer l'appropriation des populations dans le cadre, généralement, d'investissements impliquant des travaux à forts besoins de main d'œuvre peu voire non qualifiée (tels des travaux de génie rural ou agricoles). L'alternative consisterait à faire appel à des entreprises spécialisées et des véhicules lourds de construction (camions, pelleteuses, etc.). Le choix de cette démarche vise, pour un prix assez similaire et à condition d'assurer un encadrement professionnel des travailleurs, à réaliser ces travaux et constructions, généralement en faveur des populations, en les faisant, par la même occasion, bénéficier des retombées issues du besoin en main d'œuvre. Outre l'injection de capital directement auprès des plus démunis, sous forme de nourriture ou/et de liquidités financières, l'outil favorise l'appropriation et permet plus facilement d'intégrer un cofinancement, ou apport propre, sous forme de main d'œuvre au cas où le travail n'est rémunéré qu'en partie.

Subvention des taux d'intérêts débiteurs

La subvention peut également prendre une forme moins directe que les exemples précédemment cités, par exemple, en finançant le taux d'emprunt applicable à un crédit octroyé par une institution (micro) financière. Le subventionnement, par les PTF (via des projets), des taux d'intérêts à hauteur de quelques pourcents est une pratique couramment rencontrée de subventionnement indirect des bénéficiaires cibles. La problématique générale des populations concerne souvent tout autant le taux de crédit que l'accès effectif à ce crédit. Pour les raisons illustrées précédemment, les institutions financières pratiquent des taux de crédit généralement compris entre 12 % et 24 % par an, soit des niveaux souvent rédhibitoires. La majeure partie de la population n'y a, en outre, pas accès faute d'institution physiquement présente voire, plus généralement, en raison du manque d'intérêt des institutions à financer des populations dans des conditions hautement risquées et à forts taux de transactions (frais d'approche et de gestion). Faute de système de tontine[23], les populations ont alors recours, dans le circuit informel, à des crédits consentis généralement par des commerçants (p.ex. pour l'achat d'intrants agricoles). Ces pratiques sont brièvement évoquées dans le tableau 1.

Les taux effectifs, souvent qualifiés d'« usuriers », peuvent représenter plus du triple de la valeur haute susmentionnée (>75 % annualisés), ce qui plonge les emprunteurs dans une spirale d'endettement et un lien de subordination et de dépendance dont ils ont la plus grande peine à sortir.

L'octroi de crédits à long terme par les institutions financière internationales englobe souvent une part non négligeable de subvention sous la forme de taux préférentiels, de conditions particulières relatives à l'échéancier de remboursement voire même d'effacement d'une partie ou de la totalité des dettes contractées.

La subvention / bonification de taux ne constitue, en soi, qu'un axe d'intervention complémentaire à d'autres tels ceux cités dans la §.2.4. sous la thématique de l'appui aux institutions financières. Très utile dans certaines circonstances, elle présente les mêmes risques et nécessite les mêmes précautions d'utilisation que ceux évoqués pour l'appui aux IMF.

Encadré 2
Subventions aux entreprises

Selon une étude du « *Donor Committee for Enterprise Development* » (DCED) (nov. 2015), les subventions aux entreprises visent en particulier les activités de lancement opérationnel telles : recherche de marché et analyses de faisabilité, développement et test de prototypes, identification de partenaires et visites / rencontres, développement et essais de chaînes d'approvisionnement et de distribution, achat d'équipements critiques au fonctionnement du projet.

Le conseil technique est également un domaine prépondérant de ce type d'appui. Il est fourni soit par l'opérateur mandaté par le bailleur, soit par une expertise externe spécialisée. Les sujets portent souvent sur l'adaptation du modèle d'affaires aux pays en développement, la formation du personnel ou des sous-traitants, la gestion financière, des conseils spécifiques à un secteur ou pays, la mise en conformité avec la réglementation et standards, un appui à la recherche de partenariats ou de financements complémentaire ainsi qu'un dialogue avec les autorités locales.

Une note de capitalisation de la Banque africaine de développement (2017) conclut quant à elle à l'efficacité établie de l'assistance technique (conseil) combinée aux appuis financiers envers le petit et moyen entreprenariat.

Principes essentiels dans le choix des outils et le montage de l'appui

Le choix de la combinaison d'outils et de la stratégie d'appui, parmi les quelques options présentées précédemment, dépend de nombreux critères. Elle implique une démarche graduelle d'analyse et de prise en compte d'éléments stratégiques essentiels :

Analyse préparatoire

Réaliser une analyse de la chaîne de valeur selon différents angles stratégiques

Tout acteur et produit ainsi que service s'inscrit dans une chaîne de production – consommation, également

23. Groupe de crédit. La somme cotisée est confiée à tour de rôle - contre une faible rémunération – à chacun des membres pour une période donnée (généralement quelques semaines). Ce membre peut utiliser cette somme pour la faire fructifier (investissement commercial) avant de la transmettre au prochain membre.

communément dénommée chaîne de valeur ou filière. Il est peu efficient, efficace et durable d'appuyer des chaînes de valeurs si la principale contrainte à son développement ressort de politiques macroéconomiques ou d'autres circonstances externes à cette chaîne. Il est donc essentiel que tout appui à une filière / chaîne de valeur repose sur un diagnostic étendu, tant technique qu'économique, institutionnel, financier, social et environnemental[24] visant à identifier les forces, faiblesses, contraintes et opportunités et à en extraire une stratégie d'intervention basée sur les goulots d'étranglement et les marges d'intervention dont dispose le partenaire technique et financier.

- l'analyse technique permet de relever les éléments essentiels sous l'angle spécifiquement technique de la chaîne ;
- l'analyse financière décompose la chaîne en maillons et analyse le flux financier et la structure des coûts, des bénéfices et des prix tout au long de la chaîne (voir ex. dans l'encadré 3) ;
- l'analyse économique porte un regard plus macro-politique sur les forces et faiblesses d'une chaîne d'un point de vue de l'économie dans son ensemble en utilisation des modèles s'appuyant sur des prix économiques ;
- l'analyse institutionnelle, qui devra englober l'étude des effets d'économie politique, permet de situer les facteurs et les acteurs en termes de relations entre eux et d'identifier les porteurs et résistances aux changements proposés. Elle permet de cibler intelligemment les acteurs capables de réellement influencer les dynamiques de changement et l'atteinte des résultats (« *drivers of change* »)[25] ;
- l'analyse des aspects sociaux et celle des aspects environnementaux sont également deux thèmes qui peuvent s'avérer fondamentaux en termes de durabilité des effets et de niveau d'impact.

Encadré 3
Exemple de ciblage du goulot d'étranglement sur le financement d'une filière agricole

À titre d'exemple, en ce qui concerne les filières de produits commerciaux (p.ex. agricoles), un problème récurrent concerne le fonds de roulement (liquidités) destiné à l'achat des intrants et produits bruts et transformés. Ce problème est renforcé par le cadre contractuel risqué (analphabétisme, cadre juridique peu opérationnel, hasards climatiques, sociaux et sanitaires, etc.) qui bloque les échanges commerciaux si le paiement n'est pas réalisé au moment de l'achat. Cette problématique affecte, par effet de ricochet, l'ensemble des maillons de la chaîne, renchérit les transactions et limites les opportunités commerciales et donc la croissance sectorielle et nationale : l'injection de liquidités, idéalement par des mécanismes de marchés (crédit), à certain(s) point(s) d'entrée bien déterminé(s) de la chaîne devrait permettre (en théorie) un déblocage en cascade de la problématique visée. L'utilisation de la microassurance est également un vecteur indirect de stabilisation et fluidification des échanges.

Choix des outils

Outre la spécificité de chacun des PTF et opérateurs de mise en œuvre quant aux outils d'appui qu'ils sont en mesure ou plus enclin à utiliser, les choix intègrent notamment les considérations suivantes :

Niveau d'utilité socioéconomique des appuis : les appuis à des activités commerciales c'est-à-dire génératrices de revenus bénéficient habituellement de conditions d'appui plus sévères que ceux portant sur des secteurs non commerciaux (sociaux) (p.ex. la santé publique, l'éducation). Certains secteurs sont particulièrement à risque mais jugés suffisamment importants pour nécessiter des mesures de soutien qui ne sont pas jugées nécessaires, à échelle équivalente, pour d'autres. Le niveau d'appui direct sera établi en fonction de l'utilité socio-économique de l'investissement, des besoins nécessaires pour provoquer l'effet de levier et des conditions de viabilisation et de durabilité des résultats / effets. Lorsque l'investissement est considéré d'utilité publique, non finançable par des montages impliquant des financements privés (partenariats public-privé), et respectant les autres principes

24. Voir p.ex. http://valuelinks.org/manual/
25. Voir la note 1 de la présente série ainsi que le guide LuxDev sur le renforcement des capacités (FOR_38).

mentionnés plus bas, la part de subvention dans la combinaison des outils de financement pourra, dans les cas extrêmes, couvrir la totalité de l'investissement.

Rapidité de l'effet et durabilité - combinaison évolutive d'outils : les différents critères et qualités des outils doivent permettre d'établir une combinaison adaptée aux besoins tels qu'ils ressortent des différentes analyses susmentionnées. Parmi les différents outils d'appui au financement, certains permettent d'atteindre un effet immédiat mais souvent peu durable alors que d'autres mettent beaucoup plus de temps à provoquer les effets attendus : une subvention inconditionnée à des populations permet ainsi de répondre efficacement et rapidement à des besoins urgents mais peine beaucoup plus à transmettre un message visant à responsabiliser les bénéficiaires que s'ils avaient recours à des fonds propres – disponibles ou sous forme de crédits remboursables. La combinaison d'outils définie à un stade donné du projet sera destinée à optimiser les effets attendus (en termes d'efficience, efficacité, durabilité, impact) mais ne devrait pas être figée. Elle évoluera, en général, vers une décroissance de l'appui opéré par subvention.

Cohérence avec le choix d'outils des autres partenaires et nécessité de synergies : afin d'éviter l'existence de mécanismes parallèles et parfois contradictoires, sources d'incompréhensions et de pratiques opportunistes, et contreproductives en termes d'efficacité, le choix des outils et des modalités détaillées de mise en œuvre doit veiller à garder une cohérence avec les pratiques en vigueur sur la même zone et les mêmes populations cibles, notamment celles provenant des autres PTF.

Monitoring : enfin, la complexité de choisir et d'élaborer la combinaison adaptée d'outils pour répondre au mieux à l'ensemble des objectifs et des critères retenus nécessite de pouvoir apprécier la qualité de ses choix et réaliser des ajustements réguliers. Cela impose tout naturellement d'avoir détaillé l'ensemble du processus et des justifications ayant mené aux choix opérés, y compris les analyses de référence, et de disposer d'un mécanisme de suivi-évaluation performant pour suivre et apprécier les performances du système retenu[26].

Chaque initiative combinera les outils destinés à servir au mieux les objectifs de l'intervention et les intérêts du PTF (voir l'encadré 4 pour quelques exemples).

Encadré 4
Exemples d'initiatives menées par certains PTF

À titre d'exemples, on peut citer les suivants : le « *DFID Impact Programme* » (http://www.theimpactprogramme.org.uk/), le *Dutch Good Growth Fund* (http://english.dggf.nl/) ou les montages assurées par les banques de développement ou des structures particulières telles que le « *Private Infrastructure Development Group* » (www.pidg.org).

Ciblage et approches

Approche en push-pull : le développement de secteurs commerciaux (filières agricoles) doit combiner un appui par l'offre (« push ») mais, avant tout, par la demande (« pull »). Il est inutile de pousser l'offre de produits et services en l'absence de débouchés, ou de tirer la demande si les acteurs en amont de la chaîne (producteurs, transformateurs, transporteurs) sont incapables d'y répondre.

Ciblage direct et indirect – utilisation des effets de leviers et « drivers » : le mécanisme de ciblage et sa justification sont très importants dans le cadre du choix de l'outil. L'analyse institutionnelle doit permettre d'identifier les moteurs de la croissance d'un secteur ou de filières / chaînes de valeur spécifiques ainsi que les facteurs et acteurs susceptibles de freiner ce développement.

Le choix des outils d'appui doit être adapté au type de bénéficiaires et, plus particulièrement, à leur condition socioéconomique (patrimoniale) ainsi qu'à la dimension et nature de l'appui. La règle implicite veut que les plus pauvres et déshérités bénéficieront plus facilement de subventions que les plus riches. Ceci étant, il peut ressortir de l'analyse de la chaîne de valeur et de l'analyse institutionnelle des acteurs et facteurs que les goulots d'étranglement et leviers de déblocage pourraient se situer au niveau d'acteurs plus importants de la chaîne. Un tel diagnostic peut justifier l'appui direct d'acteurs ne répondant pas aux possibles critères de ciblage prioritaire. Ce public cible indirect peut néanmoins jouer un rôle prépondérant, comme agent innovateur, moteur et levier dans la dynamisation de la chaîne de valeur. Il peut entrainer, de façon plus pérenne que par d'autres voies, tout un secteur ou une communauté de bénéficiaires plus déshérités qui constitue la véritable et l'ultime population cible.

26. Réf. : « Guide technique pour la formulation, la gestion et le monitoring axés sur les résultats » (EXE_31).

À titre d'exemple, l'appui à une unité industrielle de transformation[27] disposant de liens sur le marché de l'exportation mais nécessitant un renforcement des capacités et un appui à une mise aux normes de son outil industriel et permettant, par ce biais, une augmentation notable des niveaux d'acquisition de sa matière première auprès des petits producteurs ainsi que, possiblement, des prix y associés, peut parfaitement justifier le recours à de la subvention. Cet appui, par un effet de ruissellement, impactera ainsi directement les populations cibles finales. Ces acteurs dominants et souvent plus qualifiés peuvent non seulement assurer l'augmentation des débouchés mais également servir de conseillers et contrôleurs pour améliorer les techniques de production et de pré-transformation vers des qualités de produits répondant mieux aux attentes du marché national voire international. C'est également selon ce même principe que peuvent être appuyés des plus grands producteurs qui s'engagent dans des montages de type plantations dites satellites (eng. : « *outgrower schemes* ») visant à guider et appuyer des petits producteurs vers des marchés porteurs. Ce montage vise à inciter des entrepreneurs de taille moyenne voire importante et disposant des connaissances et équipements nécessaires, à encadrer de petits exploitants, ce selon un principe gagnant-gagnant. Le défi de ce type de montage consiste à établir, formaliser et maintenir les relations contractuelles (qualité, prix, quantités, délais de livraison) convenues entre les petits producteurs et les industries et intermédiaires.

Additionnalité et effet de levier : le choix et la combinaison des outils et le dimensionnement de l'appui doivent s'inscrire dans une approche d'additionnalité / valeur ajoutée financière et surtout économique par rapport aux mécanismes de marché, c'est-à-dire qu'ils doivent viser à combler les imperfections socioéconomiques et commerciales du système de marché en créant ainsi des conditions propices à l'investissement privé, mais sans s'y substituer (complémentation au lieu de substitution). L'appui doit donc servir d'élément déclencheur permettant non seulement d'initier des investissements mais, a fortiori, de les démultiplier par un effet de levier. Les projets pilotes et novateurs sont, par définition, risqués dans la mesure où leur modèle d'affaires n'a pas encore pu être testé et démontré. Le rôle de « business angels » ou des institutions financières spécialisées peut consister à prendre des parts de capital (capital-risque) dans ces initiatives tout en accompagnant les initiateurs du projet ;

privilégier une propriété et gestion individuelles : il est certainement tentant, comme dans de nombreux projets, de vouloir privilégier des appuis visant des collectifs d'individus réunis au sein d'associations, groupements, collectivités, organisations (paysannes), etc. La motivation et viabilité de ces « collectivités » doivent être appréciées et replacées dans leur contexte historique afin d'apprécier les chances de viabilisation des appuis consentis. Lorsque effectifs, il importe d'en analyser la logique socioéconomique, financière, de gouvernance et de relations de pouvoir entre individus afin d'estimer la capacité de l'entité à valoriser les appuis. De façon générale, les appuis viseront donc prioritairement les individus par rapport aux collectivités, à moins de faire la démonstration de la solidité de ces dernières.

À supposer que la propriété de certains biens soit effectivement transférée à un collectif, se pose également la question de la gestion financière et technique de ces biens (outils). Considérant les difficultés d'une gestion collective d'un même outil ou d'une même infrastructure, il peut être intéressant de privilégier la délégation de gestion à des individus, sous forme de location à loyer fixe ou intégrant en partie une marge sur les bénéfices, cette seconde option étant néanmoins plus complexe. Cette démarche permet de maintenir le capital au service des adhérents tout en optimisant le retour économique sur investissement.

Calibrage des conditions d'appui

plan d'affaires, analyse de rentabilité et atteinte de résultats : la sélection des secteurs, zones, filières, publics cibles, outils, stratégies et projets à soutenir doit s'appuyer sur des critères visant à optimiser le retour sur investissement. Toute forme d'appui, a fortiori celle sous forme de don, devrait être liée à des conditionnalités clairement définies et d'autant plus strictes que les montants impliqués sont importants et que l'historique des bénéficiaires démontre une propension à une gestion inadaptée des appuis reçus. En ce qui concerne l'ensemble des activités à soutenir, qu'elles soient de nature génératrice de revenus ou pas, les aides devraient être subordonnées à la présentation d'un plan d'affaires intégrant une analyse de rentabilité et de viabilité financière, ainsi que la durabilité sociale et environnementale. Ce plan clarifiera et vérifiera notamment les modalités de prise en charge des frais récurrents, qu'ils soient courants ou extraordinaires tels le renouvellement de parties de l'outil de travail. Le recours à de la subvention (partielle voire

27. Par exemple, les filières sésame et fonio (MLI/021) ou laitière (MLI/501) au Mali.

même totale) pour appuyer l'analyse de faisabilité et le montage technico-financier d'initiatives privées est généralement parfaitement justifié. Pour les investissements plus lourds, ces conditionnalités devront tout naturellement être étendues à des obligations de contrôle et de rapportage voire même d'atteinte de résultats sur base d'indicateurs de performance clairs.

Privilégier l'appui à l'investissement plutôt qu'aux frais récurrents : bien que certains PTF fassent le choix d'appuyer aussi bien les investissements que les frais récurrents d'un État (secteur) en recourant à de l'appui budgétaire général ou sectoriel, la règle habituelle veut que les PTF appuient prioritairement l'investissement. Un appui sur les frais récurrents (charges courantes tels salaires, loyer, déplacements, charges, etc.) ne devrait pas être la norme mais peut avoir lieu dans des conditions clairement justifiées et si elles sont limitées, voire même décroissantes dans le temps, c'est-à-dire relayées par la contrepartie. Le bénéficiaire doit en effet pouvoir démontrer, via son plan d'affaires, être en capacité de couvrir, à très court voire moyen terme, tout au moins les frais récurrents, sans quoi l'investissement est d'emblée, avec grande certitude, voué à être perdu.

Mise en concurrence (appel à propositions) : dans le même ordre d'idée, la sélection des bénéficiaires d'un fonds de subvention ou de crédit a tout intérêt à s'appuyer sur un appel à propositions et une mise en concurrence sur base de critères jugés importants pour optimiser les chances de pérennisation et d'optimisation du retour sur investissement de l'appui[28]. Cette approche n'exclut certes pas la possibilité d'effectuer des choix politiques préalables visant à cibler certaines zones géographiques ou/et publics, même si ces choix n'intègrent pas nécessairement les considérations strictes d'optimisation comparative de retour sur investissement. Les modalités entourant cet appel à propositions (critères, formats) devront être ajustés afin de tenir compte des moyens financiers de l'intervention / de la contrepartie à appuyer cet exercice, de la valeur ajoutée qui peut en être tirée par rapport aux efforts attendus, des montants par subvention concernés par l'appel, etc. Pour les populations les plus faibles, des mesures peuvent être mises en place afin de les appuyer dans le montage du projet (sur cette thématique, voir la note n°3 de la présente série).

Taux décroissant des appuis par système de tranches : quels que soient la nature des bénéficiaires et le type d'investissement concerné qui peuvent déjà largement définir la combinaison d'outils utilisés, le niveau des montants concernés par le montage financier peut constituer un critère supplémentaire faisant pencher la balance vers une part plus ou moins grande de subvention par rapport à d'autres outils d'appui. Le principe repose sur un taux d'appui inversement proportionnel aux niveaux de tranches financières concernés[29]. Ce système, privilégié par exemple dans le cadre d'appels à propositions de projets, permet de garantir une sorte d'équité en fonction des différents critères retenus, en particulier celui de la nature de l'appui (équipement, infrastructure, services) et des populations ciblées. La subvention y est généralement combinée avec de l'apport propre et une part de crédit contracté auprès d'une institution financière.

Transfert graduel / décalé de propriété : le transfert des dons ou de la propriété de l'outil devrait, lorsque cela est possible, en particulier pour les investissements plus conséquents (machines, équipements lourds, infrastructures), se faire de façon graduelle (voire décalée) et conditionnée à la démonstration de la bonne utilisation des fonds avec des critères de performances et de renforcement des capacités afin de garantir l'implication effective des bénéficiaires et leur engagement à valoriser au mieux l'appui reçu (exemples dans l'encadré 5).

Encadré 5
Fonds pour l'emploi (ETFP)

Le Fonds pour l'emploi népalais (appuyé par la Coopération suisse) sert dans le secteur de l'éducation technique et de formation professionnelle (ETFP) : les participants, sélectionnés sur base de critères préétablis, sont appuyés par une bourse libérée selon le chronogramme et les conditions suivantes : 40 % à l'issue de la réussite du test de connaissances consécutive à la session de formation, 25 % conditionnés à l'effectivité d'une activité professionnelle (valorisant les connaissances acquises lors de la formation, et le solde de 35 % conditionné à l'effectivité d'une activité professionnelle six mois plus tard.

28. Un exemple intéressant, parmi d'autres, concerne le « *Africa Entreprise Challenge* » : https://www.aecfafrica.org/index.php/
29. Par exemple, 80 % de don pour la tranche de 0 à 5 000 EUR, 50 % pour celle de 5 000 – 7 000 EUR, 20 % pour 7 000 à 10 000 EUR et 0 % au-delà. Peut être combiné avec d'autres outils tels que le crédit.

Si les bénéficiaires ne remplissent pas les critères arrêtés, notamment en termes de valorisation et entretien des outils mis à disposition, la propriété peut être récupérée, même provisoirement, par une entité tierce[30] avant une possible réaffectation à un autre bénéficiaire. C'est également sur ce principe que fonctionne le crédit-bail présenté dans le tableau 1 et l'encadré 1 – la conditionnalité portant généralement uniquement sur le remboursement du crédit.

Utilisation parcimonieuse de la subvention : parmi la multitude d'outils d'appui possibles, la subvention est certainement le moyen le plus efficace dans le court terme mais probablement aussi le moins efficace dans le long terme pour atteindre des effets durables. Le don en liquide ou nature se justifie dans certains cas de figures particuliers, notamment lorsqu'aucune autre alternative n'est envisageable et où des résultats (en termes de produits / outputs) immédiats sont nécessaires. Le principe visera toujours à limiter les subventions à leur niveau minimum – niveau justifié par la pertinence de son utilisation par rapport à celle d'un outil alternatif - en associant d'autres outils d'appui et veillant à cibler le point d'entrée permettant de maximiser les effets et le retour sur investissement (goulot d'étranglement). La subvention ne devrait idéalement, sauf situation exceptionnelle, pas dépasser le taux de 40-50 % de l'investissement, hormis pour le conseil et la formation.

Besoin d'apport propre : le cofinancement en apport propre est un élément crucial de responsabilisation et d'appropriation par les contreparties et donc de viabilisation de l'investissement. Il s'opérera prioritairement « en espèce » (monétaire), alternativement (ou en complément) « en nature » (valorisation de l'apport physique ou en main d'œuvre) lorsque le projet vise des catégories sociales fortement déshéritées. La valorisation de l'apport en nature doit prioritairement concerner l'investissement à proprement parler plutôt que les frais récurrents post-investissement. La valorisation d'équipements et infrastructures existantes (voire même du foncier mis à disposition pour accueillir l'outil de travail), a fortiori si financés par des appuis précédents, est à éviter. L'apport financier propre immédiat (hors recours au crédit) devrait si possible se situer au minimum autour des 15 %, idéalement à des niveaux plus élevés (30 %-50 % voire plus selon le contexte et le bénéficiaire), associé à du crédit ou d'autres mécanismes de financement, et dépendra notamment des montants concernés (taux associés à des tranches de financement).

Appuyer chaque acteur dans son rôle et éviter la substitution aux acteurs professionnels : les mesures qui sont prises doivent, sauf situations très particulières, s'appuyer autant que possible sur les mécanismes et acteurs spécialisés déjà en place et non s'y substituer. De la même manière, on évitera à tout prix d'appuyer des acteurs dans l'extension d'activités qui ne sont, a priori, pas de leur ressort. Il n'appartient, à titre d'exemple, pas à un projet de réaliser du crédit direct en se substituant aux institutions financières locales. Le rôle de l'État est de veiller à créer un cadre d'investissement et climat des affaires optimaux pour permettre une croissance naturelle, dynamique et équilibrée des filières et secteurs concernés. Son rôle est donc avant tout régalien, normatif, réglementaire mais ne devrait pas être directement ou indirectement commercial (hormis pour les investissements ne pouvant clairement être entièrement ou partiellement assumés par le secteur privé). Tout appui au secteur public nécessite de préalablement réfléchir, en cas de doute, à la valeur ajoutée – à court, moyen et long terme, de l'implication de l'État et à une stratégie visant à graduellement lever les incohérences et imperfections, et privilégier les mécanismes de marchés concurrentiels. Tout comme dans le secteur de la formation professionnelle, le recours à des institutions privées engagées dans un rôle traditionnellement assumé par l'État, peut s'avérer une option économiquement et techniquement intéressante. Ce dernier pourra recourir à des subventions à destination de ces acteurs privés pour combler le défaut d'attractivité commerciale de l'activité et les inciter à remplir une fonction d'intérêt public.

Respecter les mécanismes de marchés : il importe d'identifier, dans le cadre de l'analyse institutionnelle, les moteurs de la croissance d'un secteur ou de filière / chaînes de valeur spécifiques (ainsi que les facteurs et acteurs freinant ce développement). Le choix de l'outil d'appui devra toujours privilégier et s'aligner sur les mécanismes de marchés habituels, quitte à en renforcer la performance (p.ex. appui au secteur de la microfinance).

30. Par exemple : Ministère, collectivité locale, chambre d'Agriculture ou de Commerce, etc.

Le subventionnement direct voire la subvention / bonification de taux d'intérêts ou l'offre directe de crédit créent des déséquilibres de marchés (dans des marchés certes souvent déjà peu concurrentiels) qui peuvent freiner le développement du secteur commercial de la finance ou artificiellement (dé)favoriser certains acteurs du secteur par rapport à d'autres. En supposant l'impossibilité d'utiliser entièrement ces mécanismes existants, il est donc important de veiller à ce que les mesures introduites ne biaisent pas outre mesure la concurrence et la fluidité du marché.

Feuille de route opérationnelle

Le tableau suivant présente la suite des démarches devant idéalement être menées à bien afin de permettre la mise en place de mécanismes d'appui les plus efficaces, pertinents et pérennes.

Tableau 2
Feuille de route opérationnelle

Intervention	Détail de l'intervention	Résultat attendu	Stade du cycle
Analyse macroéconomique	Analyse des sources de croissance (Réf. à des études existantes (WB, FMI, IFIs) ou modalité multibailleurs)	• analyse des avantages comparatifs • analyse des sources de croissance • stratégie d'allocation des ressources	Identification (à mener avec l'appui de l'ensemble des PTF)
Analyse économique sectorielle (spécifique et thématiques)	Analyse de compétitivité économique et financière ciblée de certains (sous-)secteurs, diagnostic de la chaîne économique, identification des goulots d'étranglement et opportunités ainsi que stratégie d'intervention (exercice multibailleur)	• analyse de compétitivité économique (avantage comparatif) • analyse institutionnelle et d'économie politique • identification et quantification des externalités influençant la compétitivité. • appréciation sur les chances de levée de ces contraintes • analyses environnementales et sociales en lien avec le secteur • identification des axes prioritaires d'intervention (filières) et de la stratégie y associée • appréciation sur les risques et l'intérêt comparatif à s'engager dans un appui compte tenu des précédents éléments	Identification
Analyse financière de la chaîne de valeur	Mesurer les options d'intervention en termes d'importance et de rapidité du retour sur investissement (efficacité, efficience, durabilité) par rapport aux contraintes de mise en œuvre	Disposer d'une analyse détaillée des rapports de forces et équilibres, tant techniques que financiers, et des opportunités d'ajustements ponctuels et d'amélioration globale entre les différents acteurs (maillons) de la chaîne. Identification des goulots d'étranglement. Comprendre l'influence des facteurs externes sur la rentabilité des différents maillons de la chaîne ainsi que de son ensemble.	Formulation et lancement
Analyse institutionnelle : État des lieux des politiques et stratégies	Cerner le cadre politique relatif aux éléments influençant directement les filières concernées (« externalités ») ou en faisant partie.	Permettre d'anticiper les évolutions et s'inscrire dans la lignée politique nationale ou, en cas de désaccord, assurer un dialogue politique (via le MAEE)	Formulation et lancement
Inventaire des autres interventions et état des lieux des pratiques	Relever les autres interventions similaires en termes techniques / sectoriels et celles influençant les éléments externes aux filières. Relever les pratiques (passées et actuelles) d'appui des autres acteurs en relation avec la démarche envisagée par LuxDev.	Envisager des synergies, coopérations voire délégation. Viser une démarche concertée et identique, a fortiori si touchant les mêmes zones et bénéficiaires	Formulation et lancement

État des lieux des parties prenantes	Identifier les différents acteurs étatiques, paraétatiques et privés actifs dans la zone et/ou le secteur concernés	Sélection des acteurs avec lesquels une concertation voire une collaboration pourrait être envisagée. Capitaliser sur leurs expériences et pratiques.	Formulation et lancement
Analyse technique détaillée de la chaîne	Analyser les forces et faiblesses des différents acteurs de la chaîne et l'influence des facteurs externes sur leur activité.	En complément des données financières (voir plus haut), disposer d'une compréhension détaillée des forces et faiblesses technique des différents acteurs en vue d'élaborer la stratégie d'appui par les différents mécanismes (outils) présentés dans cette note.	Formulation et lancement
Stratégie d'intervention	Établir les possibles axes et stratégies d'intervention en s'appuyant prioritairement sur les mécanismes de marchés endogènes et les systèmes existants.	• disposer d'une stratégie, le cas échéant évolutive, spécifique aux différents créneaux et cibles de l'intervention • finaliser cette stratégie durant le lancement. Questions : Qui (acteur / bénéficiaire), quoi, pourquoi, comment, où, quand ? • veiller à la rentabilité économique et financière des mesures appuyées	Formulation et lancement Suivi-évaluation

NOTE N°3

Financement d'activités génératrices de revenus par appel à propositions

SOMMAIRE DE LA NOTE N°3

Messages clés de la note n°3	42
Objectif et référentiels	43
Chronogramme	43
Cadrage de l'appel à propositions	44
Rôles et responsabilités	44
Ciblage des bénéficiaires	46
Montage du mécanisme financier	47
Montage du mécanisme technique	47
Conditions modulaires et pré-sélection	49
Lancement de l'Appel à propositions, évaluation et attribution	50
Financement et transfert de propriété	51
Accompagnement, suivi-évaluation, audit et capitalisation	51

MESSAGES CLÉS DE LA NOTE N°3

- la présente Note détaille l'ensemble des étapes et recommandations associées pour le bon déroulement d'un appel à propositions. Le détail strictement opérationnel de la préparation de la documentation est illustré dans le référentiel ACQ_46.
- un appel à proposition est une procédure complexe et longue qui nécessite, pour être couronnée de succès, une longue phase préparatoire analytique et de planification ainsi qu'un suivi et appui des microprojets dans le moyen à long terme.

Objectif et référentiels

La présente note vise à présenter des orientations opérationnelles dans le cadre de l'appui au financement de microprojets de type AGR. Un certain nombre de principes et recommandations s'applique également aux activités socioéconomiques non commerciales / génératrices de revenus.

Est considérée, dans ce contexte, comme AGR, toute activité exécutée que ce soit par le secteur privé ou public, individuel ou collaboratif, de petite ou de grande taille, à visée lucrative ou non, mais générant une source de revenus en l'échange de services rendus ou de produits vendus.

La présente note intègre et assume comme connues les orientations relatives aux analyses des acteurs et des facteurs présentées dans la note n°1 de la présente série et dans le guide LuxDev sur le renforcement des capacités (FOR_38) ainsi qu'aux différents outils d'appui au financement présentés dans la note n°2.

De nombreux projets de développement intègrent un mécanisme d'appui à l'initiative commerciale privée, qu'elle soit individuelle ou collective. Dans certains cas, notamment ceux procédant par des plans et fonds de développement villageois (ou « *Village Development Funds* » en Asie)[31], les microprojets sont avant tout de nature sociale ou socioéconomique plus que productiviste (p.ex. infrastructures scolaires, d'eau potable, d'assainissement, etc.). Le recours aux systèmes de fonds de développement villageois a, dans certains cas de figure, démontré des avantages certains en termes d'efficience, efficacité, appropriation et renforcement des capacités en comparaison des systèmes transitant exclusivement par les autorités administratives nationales (ministérielles) même si la gestion d'un tel processus d'appel à propositions s'avère souvent complexe et gourmand en temps. Ces appuis, généralement fournis sous forme de dons parfois couplés à des apports propres et des mécanismes de financement sur crédit, nécessitent d'être bien cadrés (phase de préparation) et encadrés (phase de mise en œuvre) afin d'éviter les échecs et dérives[32]. Outre les aspects de ciblages, d'efficience, d'efficacité et de pertinence, le souci essentiel concerne la viabilité financière et (socio)économique de l'activité en question.

La présente note présente, selon un schéma également chronologique de programmation et de mise en œuvre, les grandes étapes d'une telle opération d'appel à propositions.

Le recours à un appel à propositions, ou appel d'offres, vise à permettre le financement, par divers outils (voir note n°2) d'initiatives et projets sur base d'une mise en concurrence. Le cadrage de l'appel permet de clairement délimiter et cibler l'objectif technique, social, économique. Afin d'être couronné de succès, il doit être réalisé dans un cadre propice à une telle initiative et être encadré par un certain nombre de mesures de conditionnalités, d'accompagnement et de mitigation de risques.

Chronogramme

Il est essentiel de planifier le processus de préparation de l'appel très en amont dans le chronogramme de mise en œuvre de l'intervention (projet ou programme) afin d'éviter de se trouver contraint par des délais intenables nécessitant de « bâcler » les différentes étapes tout en étant incapable d'assurer un appui et suivi dans la durée. Ceci est particulièrement le cas si les projets doivent s'inscrire dans des cycles agricoles ou sont contraints par des facteurs climatiques limitant, p.ex., l'accessibilité et les travaux.

31. Ces systèmes ont été mis en place afin de diligenter une plus grande efficacité et efficience par rapport aux systèmes impliquant des fonds confiés aux autorités nationales et transitant par le système public. L'avantage de ces fonds de développement villageois a été documenté dans plusieurs évaluations et notes de capitalisation de LuxDev (Laos, Vietnam).

32. Les systèmes de transferts en liquide sous couvert de « Filets sociaux » ne sont pas couverts dans la présente note, ce type de pratique répondant prioritairement à des situations d'urgence et ne couvrant de facto, même s'il ne s'agit pas de l'objectif, généralement que des dépenses courantes et non des investissements d'urgence.

Cadrage de l'appel à propositions

Le cadrage thématique et/ou sectoriel de l'opération d'appel à propositions de microprojets / AGR est fourni par le document technique et financier (DTF) et la stratégie de mise en œuvre y relative. Il revient ensuite à l'équipe de mise en œuvre d'inscrire l'appel à proposition dans un cadre stratégique spécifique : objectifs du recours à l'appel à propositions, limitations et risques, chronogramme indicatif et lien avec les autres activités, mesures de mitigation des risques et de pérennisation, indicateurs de performance des résultats attendus (effets) en lien avec les indicateurs de la matrice de suivi-évaluation, etc. L'ensemble de ces éléments et le lien avec les autres activités et tâches menées par le projet / programme doivent être clairement décrits dans le document de cadrage de l'opération.

Acquis
Les objectifs (chiffrés) et le cadre de mise en œuvre de l'appel à proposition sont définis.

Outils
Cadre logique et Matrice de suivi-évaluation / indicateurs

Rôles et responsabilités

Les acteurs intervenant dans une ou plusieurs étapes de la mise en place du système de financement, de sa mise en œuvre et de son suivi et accompagnement sur le moyen et plus long termes sont multiples. L'implication de chacun d'entre eux doit être préalablement étudiée et définie, en fonction des objectifs poursuivis, par une analyse institutionnelle selon la méthodologie notamment proposée dans le guide sur le renforcement des capacités et selon les principes relevés dans la note n°1 de la présente série. Sans pourvoir être exhaustif dans la liste et l'analyse des parties prenantes, voici quelques éléments de référence :

- **chambres consulaires (CC) :** le rôle des Chambres consulaires (p.ex. Chambres de commerce et d'industrie, Chambres des métiers, Chambre d'agriculture, etc.) est de représenter et défendre les intérêts de leurs membres (corporations professionnelles) (« *advocacy* ») (plaidoyer) et de les appuyer (conseil). Les organisations patronales ont un rôle particulier à jouer dans l'orientation et le contenu des formations, dans l'accompagnement des élèves ainsi que dans le financement de la formation professionnelle sur base d'une taxe prélevée dans un certain nombre de pays. Dans les pays en développement, les Chambres consulaires sont généralement faiblement présentes. Lorsqu'existantes, elles s'avèrent généralement très faibles, dénuées de moyens financiers et peu pourvues en compétences techniques. Leur implication dans le montage de l'appel à proposition relève dès lors d'un choix stratégique qui doit être fait à la lumière de la situation existante et de la valeur ajoutée d'une telle démarche, soit pour les bénéficiaires eux-mêmes, soit/et pour la Chambre consulaire en termes de renforcement des capacités et valorisation politique du secteur privé ;
- **collectivités territoriales (régionales, provinciales, district, communales, locales) :** malgré leur relative faiblesse et manque de moyens, les collectivités territoriales sont évidemment incontournables dans un tel processus compte tenu de leurs attributions légales, de leur connaissance du terrain et des enjeux locaux. Leur rôle est particulièrement important dans le cadre de l'identification des investissements socio-économiques. En ce qui concerne l'appui au secteur privé, l'intérêt et le niveau de leur implication doit être savamment pesée : il est probable que les acteurs publics aient à la fois peu d'intérêt, de connaissance et de conscience de l'intérêt à orienter des financements vers les acteurs privés ;
- **autorités coutumières et comités locaux :** le rôle des autorités coutumières et des comités locaux (villageois) est à apprécier en fonction de l'orientation du projet, ce dans le cadre de l'analyse des acteurs et facteurs (analyse institutionnelle). Leur rôle peut être prépondérant sur des sujets, parfois cruciaux, tels les aspects de genre, de droit foncier, d'éducation, d'innovations se heurtant à des considérations socioculturelles, dont certains peuvent jouer un rôle important dans le montage et la viabilité de microprojets. Les comités villageois sont certainement censés être la structure la plus proche

des villageois, mais le niveau démocratique des processus décisionnaires est à apprécier, notamment en termes d'implication des populations les plus fragiles. Il n'empêche que dans la plupart des cas, les appuis canalisés par les « fonds de développement villageois » transitent par ces comités ;

- **organisations faitières :** les organisations faitières de certains corps de métiers spécialisés sont certes généralement assez faibles mais disposent à la fois de connaissances pointues sur leur filière et d'une légitimité populaire et politique. Le recours à ces organismes pour la recherche d'informations précises voire le montage et l'encadrement des microprojets doit être considéré au cas par cas mais est globalement à favoriser. Ces organisations sont également en première ligne pour bénéficier d'actions de renforcement des capacités ;
- **institutions de microfinance (IMF) :** de par leur proximité de terrain en zones rurales et la nature même des services proposés qui sont spécifiquement adaptés aux petits et micro- entrepreneurs, les IMF sont des acteurs clés du développement de l'entreprenariat. Leur connaissance des risques d'investissements, qu'ils doivent peser avant toute mise à disposition de crédits, les rend particulièrement aptes à l'analyse critique des projets d'investissement, même si leurs compétences en la matière seraient souvent nettement perfectibles, en particulier sur certains secteurs tels celui de l'agriculture. Les montages financiers privilégiés pour financer des investissements impliquent le recours à une part de fonds propres, dont une partie peut provenir de crédits contractés auprès d'une institution financière[33] ;
- **institutions de microassurance :** les systèmes d'assurance proposés aux différents acteurs économiques contre les risques climatiques ou de santé jouent un rôle complémentaire et crucial dans la sécurisation et la dynamisation de l'entreprenariat[33]. Leur implication dans le montage financier du système d'appui est de toute évidence à favoriser ;
- **ministères centraux et les services techniques déconcentrés :** les ministères centraux disposent généralement d'une vue d'ensemble des secteurs et filières dans l'économie globale. Selon la nature et l'ampleur du volet portant sur les microprojets, il peut être important de consulter à la fois les ministères techniques (p.ex. agriculture) mais également les ministères responsables des mesures et politiques influençant parfois de façon très directe la compétitivité de ces secteurs et filières (transport, infrastructures électrique, fiscalité, etc.).[34]

  Les services techniques déconcentrés sont, de façon générale, dans des situations relativement précaires faute de moyens et gouvernance appropriés. Ils restent néanmoins une source centrale de compétence technique qui ne se trouve nulle part ailleurs dans le système étatique, et leur proximité du terrain en font des connaisseurs difficilement négligeables. Leur inclusion est donc a priori incontournable dans le montage et cadrage technique des AGR ainsi que dans la mise en place d'un système de suivi et d'accompagnement dans le court, moyen et plus long termes ;
- **instituts de recherche appliquée :** ces organismes, qui dépendent souvent des Ministères de tutelle ou sont parfois rattachés à des réseaux internationaux, disposent également souvent de données techniques et économiques clés sur lesquelles il est possible de capitaliser dans le cadre des montages et analyses de faisabilité technico-économiques et financières des microprojets ;
- **prestataires de services parapublics et privés en appui-conseil :** les prestataires de services spécialisés de type bureaux d'études / conseil (ou ONG faisant fonction) disposent souvent de compétences techniques et économiques dépassant celles des services publics. Il arrive également que les autorités publiques mettent en place des structures centralisées et décentralisées d'appui-conseil en investissement et gestion d'entreprises privées. Le recours à leurs services est à favoriser pour des appuis ponctuels sur des thématiques précises ;
- **centres d'ETFP et Services d'appui à l'insertion professionnelle :** les centres d'ETFP et autres structures d'appui à l'insertion professionnelle sont des acteurs de première importance pouvant être impliqués dans la formation et l'accompagnement technique des bénéficiaires des microprojets,

33. Voir la note n°2 de la présente série.
34. Voir la note n°1 de la présente série.

en association possible avec les services techniques déconcentrés et les entités d'appui-conseil publiques, parapubliques ou privées. Les formations intégrables à ce type d'initiative peuvent être de type formation initiale au métier[35], accompagnement à l'apprentissage ou/et formation continue avec suivi-conseil. Ceci est particulièrement le cas s'il existe déjà un cadre structurel et stratégique favorisant l'insertion des jeunes formés, cadre dans lequel il serait alors approprié d'inscrire les bénéficiaires de microprojets ;

- **acteurs en amont et aval de la chaîne - porteurs et innovateurs :** un acteur économique n'existe pas de façon isolée mais s'intègre dans des chaînes de valeur, ou filières, et un environnement plus global qu'il est essentiel de comprendre de façon approfondie[34], notamment pour saisir les opportunités, les risques et les contraintes pesant sur les acteurs et les chances de transformer le microprojet en une initiative pérenne et porteuse. Certains acteurs de la chaîne, en amont ou en aval, peuvent jouer des rôles de blocage mais peuvent également être porteurs du développement de chaînes entières, par leurs compétences techniques, leur capacité d'entrain et d'encadrement de certains maillons, leur capacité d'influence politique, leur capacité à tirer la demande et à aligner la qualité aux attentes du marché. L'analyse de la chaîne doit permettre d'identifier ces porteurs de changement afin de les intégrer dans une relation « gagnante-gagnante ».

Acquis
Les différents acteurs et facteurs sont identifiés. Les rôles et influences aux différents stades du processus d'appui aux AGR sont analysés et intégrés dans la stratégie.

Outils
Analyse des acteurs et des facteurs (c.f. Guide du renforcement des capacités) et stratégie y relative.

Ciblage des bénéficiaires

- **ciblage général des bénéficiaires :** Le ciblage des bénéficiaires est une étape importante qui sert ensuite de base pour définir les outils et le montage financier[33] ainsi que de cadrer le type de microprojet éligible et les conditions y relatives. Il doit donc intervenir tôt dans la démarche. Cibler des petits acteurs n'empêche pas d'agir sur des acteurs majeurs de la chaîne de valeur[36] s'il s'avère que, par ce montage et un hypothétique effet de « ruissellement » ou d'entrainement, c'est toute la chaîne ainsi que les cibles finales (généralement les plus pauvres) qui en bénéficient ;
- **critères de sélection des bénéficiaires :** dans le périmètre géographique défini pour le projet, il existe de nombreux critères de sélection dépendant de l'orientation donnée à l'opération : critères de pauvreté (y compris d'accès aux intrants de production tels la terre, l'eau, etc.), rôle dans la chaîne de valeur, historique des appuis reçus et de leur mise en valeur, critères de discrimination positive de certains groupes défavorisé (ethniques, classes d'âge ou genre), existence opérationnelle (avérée) de comités représentatifs des intérêts de la population, etc. Pour ce qui est de la démarche visant des groupes (groupements, associations, coopératives), s'ajoutent d'autres critères tels leur éventuel enregistrement officiel ou reconnaissance par les autorités locales, l'existence de statuts et procédures et leur application effective, une expérience passée dans les secteurs ciblés, une dynamique organisationnelle avérée, une démonstration de leurs compétences en gestion technique, administrative et financière des AGR, des objectifs à buts lucratifs ou, au contraire, non lucratifs, etc. ;
- **choix commun de la nature (collective ou individuelle) des bénéficiaires et des conditions y associées (départage du fonds en différents « guichets ») :** les microprojets peuvent être de

35. Alors que les formations initiales existent pour la plupart des filières classiques (coiffure, couture, restauration), les métiers porteurs associés aux filières émergentes ne sont pas ou trop peu couverts par l'offre de formation et d'accompagnement.

36. P.ex. appui à une usine de transformation afin d'augmenter sa capacité et d'appuyer la recherche de débouchés, ce qui permet de tirer la demande de produits de base ainsi que les prix à la hausse. Le montage peut impliquer, dans ce cadre, qu'en contrepartie de l'appui bénéficiant à la PME, celle-ci s'engage à former et encadrer les acteurs en amont de la chaîne en termes de production de quantité (optimisation financière) mais surtout de qualité.

nature soit commerciale (AGR) soit avant tout sociale (écoles, centres de santé, etc.). La séparation entre les deux catégories, qui suivront des conditions d'attribution, de cofinancement et de gestion très différentes, peut justifier la création de deux «fonds» ou «guichets». Pour ce qui est des AGR, bien que les activités collectives (groupes associations, coopératives) permettent de toucher un nombre plus grand de bénéficiaires, la mise en place de ces groupes relève parfois de démarches opportunistes en réponse à des critères d'attribution établis par les bailleurs. Le taux de réussite de ce type d'entreprenariat collectif est plutôt faible. La démarche visera donc à analyser de façon très poussée si les conditions de viabilité d'un appui collectif sont suffisamment remplies, l'alternative consistant à privilégier les appuis individualisés. Si les appuis portent sur un groupe, il sera essentiel de s'assurer que le montage relatif à la gestion (valorisation et entretien) du projet soit solide: à titre d'exemple, la propriété du bien pourrait être maintenue en collectivité tout en déléguant sa gestion à un gestionnaire (contrat de bail) ou à un employé pouvant, le cas échéant, bénéficier de primes à la performance. Il importera d'analyser avec minutie et, le cas échéant, d'appuyer le montage et l'accompagnement de telles initiatives, le transfert effectif du don pouvant être étalé dans le temps et cautionné à l'atteinte de résultats probants.

Acquis
Les cibles finales et intermédiaires sont identifiées (critères de sélection), qualifiées (décrites) et quantifiées (nombre). Le recours à un ciblage intermédiaire est justifié par des effets quantifiés et mesurables (indicateurs) sur les cibles finales.

Montage du mécanisme financier

Le montage financier pour ce type de microprojets doit suivre les recommandations prônées dans la note n°2 de la présente série. La participation financière des bénéficiaires, le mélange d'outils, l'utilisation de formules modulaires adaptées en fonction des tranches de financement et, le cas échéant, du public cible, et l'analyse de faisabilité technico-financière intégrant la couverture des frais récurrents à moyen et plus long termes sont quatre des principes essentiels de cette définition. La mise en place de « guichets » différents en fonction de la nature des bénéficiaires ou des projets est également un découpage qui peut être envisagé.

Acquis
Les grands principes de financement sont établis par un recours à un mélange d'outils en fonction de la nature des investissements et des bénéficiaires. Les enveloppes sont réparties de façon indicative (si nécessaire – fonds pour financements collectifs vs. privatifs voire répartition indicative par type / secteur de projet ou/et par catégorie de bénéficiaire).

Outils
Outils financiers (note n°2).

Montage du mécanisme technique

- **éligibilité selon les types de microprojets:** la mise en place de ce type d'opération s'inscrit généralement dans un contexte sectoriel, social ou géographique assez clairement défini qui réduit la diversité des possibles microprojets. Dans les projets de développement rural, les microprojets portés par les collectivités locales (via l'équivalent de fonds de développement villageois) porteront habituellement sur des infrastructures communautaires telles des marchés, pistes et routes, réseaux d'assainissement, systèmes d'approvisionnement en eau potable, infrastructures scolaires et sanitaires, électrification, etc.

  Les activités privilégiées par les individus ou groupes d'individus portent plutôt vers des activités agricoles (y compris pisciculture, élevage et foresterie), artisanales (artisanat pour les femmes, mécanique, etc.) voire commerciales (boutiques).

  À noter le cas assez particulier des magasins de stockage et magasins collectifs (boutiques d'intrants) qui sont souvent soumis et portés par les collectivités locales voire des organisations mais dont la gestion devrait être contractuellement déléguée à un gestionnaire (voire un employé) capable d'assurer une gestion pérenne de l'outil en alliant des conditions à la fois favorables pour les popu-

lations associées à une gestion pointue, efficace, efficiente, financièrement porteuse et durable.

Les microprojets couvrant des activités prosélytiques, prônant la violence ou des formes de discrimination et de scission socioculturelles et autres éléments jugés incompatibles doivent être explicitement exclus de la liste des activités éligibles à l'appel à propositions.

Dans certains cas de figure, le recours à ce type de fonds d'appui a alimenté le fonds de roulement de « groupes d'épargnes et de crédit » dans un contexte d'absence d'IMF et de système soutenu par les autorités politiques[37]. Ce type d'appui doit néanmoins être particulièrement bien évalué ;

- **définition du cadre d'intervention :** Dans la situation idéale, LuxDev ou un autre bailleur aura réalisé des analyses technico-économiques préalables permettant de définir les sources de croissance les plus porteuses, les opportunités d'investissement et risques associés, le cadre institutionnel, la structure effective et attendue de chaînes de valeurs / filières – tant d'un point de vue technique qu'institutionnel, social, environnemental et financier (voir note n°2). En découlera la détermination du cadre d'intervention éligible à l'appel à propositions.

  Le recours à une approche participative pour identifier les filières, chaînes de valeurs ou activités à promouvoir de façon prioritaire ou à écarter est à favoriser dans une optique de renforcement de la cohésion sociale et d'appropriation. Les populations et autorités locales sont souvent les mieux à mêmes de juger des éléments et stratégies porteurs. Néanmoins, ce type d'approche ne doit absolument pas écarter la nécessité absolue de corroborer ces orientations avec des analyse techniques, financières voire économiques et sociales indépendantes afin de lever, le cas échéant, de possibles biais et de permettre également d'ouvrir les initiatives à de nouvelles orientations possiblement porteuses mais mal voire inconnues localement. Une analyse institutionnelle impliquant un regard sur les aspects d'économie politique (voir note n°1) permettra de mettre en évidence le rôle, les intérêts, les relations d'influence et de pouvoir des acteurs présents ;

- **analyse préalable des AGR porteuses ou risquées :** chaque « type » de microprojet devrait être préalablement analysé afin d'établir les conditions de son éligibilité et les modalités d'appui y associées.

  Des références passées et des budgets / plans d'affaires s'appuyant sur des expériences en cours et des études de marchés et de filières doivent permettre de modéliser et d'analyser la faisabilité de ces projets et, le cas échéant, d'en écarter certains d'office voire de favoriser d'autres en ayant, s'il le faut, recours à des conditions de cofinancement plus attrayantes. Ceci peut s'avérer particulièrement utile pour des microprojets innovants impliquant un potentiel retour sur investissement élevé mais des risques également non négligeables, qu'ils soient commerciaux, techniques, sociaux, etc.

  L'analyse du plan d'affaires et de la chaîne de valeur / filière à laquelle le projet s'intègre comportera un volet essentiellement technique et un second volet financier (analyse de rentabilité financière intégrant une analyse de cash-flow et une simulation de calcul de rentabilité). Le recours à des données quantitatives (budgets de production / de transformation, etc.) et qualitatives collectées par de précédents projets, des institutions de recherche ou des organismes d'appui publics ou privés est essentiel (et impose que les propres projets pilotés par LuxDev assurent systématiquement ce type de collecte dans le cadre de leurs activités de monitoring).

  Les considérations transversales liées aux aspects environnementaux, de genre, socio-culturels, etc. doivent être analysées au cas par cas en fonction de leur importance pour l'initiative considérée ;

- **analyse des projets sociaux :** Pour ce qui est des investissements socioéconomiques publics (routes, marchés, structures scolaires et sanitaires, etc.), le choix se fera sur base des éventuelles priorités établies par le bailleur et les partenaires, notamment sur base des analyses précédemment mentionnées, et de celles contenues dans le plan de développement local. Selon les situations, et afin d'éviter un alignement à des plans conçus de façon peu participative et ne répondant pas nécessairement aux priorités des populations cibles ou volontairement focalisés sur des investissements

37. Par exemple au Laos.

avant tout sociaux et non pas économiques, il est fortement recommandé d'effectuer un exercice de planification participative des priorités d'investissement doublé d'une analyse socioéconomique indépendante. Afin d'éviter d'emblée un biais dans les orientations, les ménages marginalisés (particulièrement pauvres) devront être activement associées à ces exercices (incitatifs / compensations financières pour des journées de travail «perdues»). Même si des analyses de rentabilité financière ne peuvent s'appliquer à ce type d'investissement public, ceux-ci doivent pouvoir être dûment justifiés sur base d'éventuelles analyses économiques, de stratégies nationales et régionales et des garanties doivent être fournies quant à la mise à disposition de moyens techniques, financiers et humains suffisants et adéquats pour assurer une valorisation pérenne des microprojets concernés.

- **évaluation et planification du renforcement de capacités :** la préparation de l'opération doit impliquer une évaluation des capacités des différents intervenants ainsi que des populations cibles. Cette évaluation doit déboucher sur un plan de communication, de sensibilisation voire même, le cas échéant, de renforcement des capacités de nature générale préalable au lancement de l'appel à propositions et à poursuivre et compléter (formations plus spécifiques) durant la mise en œuvre des microprojets. Le guide LuxDev sur le renforcement des capacités (FOR_38) devrait servir de référence pour cet exercice. Il est donc essentiel de prévoir des délais suffisants à cet effet et d'anticiper autant que possible ces analyses et planifications.
- **établissement des éléments contractuels :** les éléments contractuels et conditionnels d'accès aux appuis ainsi que le système relatif au lancement, à l'évaluation des offres et au suivi des projets doivent être définis à ce stade.

Acquis
Les conditions de participation et d'exclusion sont établies en termes de nature de microprojets éligibles et de structuration des bénéficiaires du cofinancement. Les éléments précédemment définis de façon indicative sont précisés. Le montage du dossier d'appel à propositions est finalisé, y compris l'ensemble des éléments contractuels et organisationnels de l'appel à propositions et de l'accompagnement des microprojets au-delà de la fin de l'intervention LuxDev.

Conditions modulaires et pré-sélection

- la complexité des informations et justificatifs à fournir par les soumissionnaires pourrait, tout comme dans le cadre des financements par paliers[33], incorporer un système modulaire (maximum trois niveaux de complexité) afin de permettre aux très petits porteurs de projets de ne pas être découragés et dépassés par des attentes administratives et techniques trop complexes tout en veillant à ce que les éventuelles demandes de cofinancement plus lourdes soient associées à des conditionnalités proportionnées ;
- en fonction du cadre de l'appel à proposition, il est possible que le taux de sélection finale des projets retenus soit faible. Si une telle hypothèse est effective, il peut être souhaitable de procéder en deux étapes, à savoir :
  - une présélection (filtrage) d'une liste restreinte de projets et candidats établie sur base d'un dossier allégé relevant les critères administratifs et techniques essentiels mais n'impliquant qu'une proposition technique sommaire (conceptuelle),
  - la sélection effective sur base de dossiers complétés. Seuls les projets et organisations ou individus passant le stade de la pré-sélection sont invités à élaborer une offre complète ;
- le format de l'appel à propositions pourra prendre la forme ouverte, restreinte ou simplifiée comme expliqué dans le document ACQ_46.

Lancement de l'Appel à propositions, évaluation et attribution

- **appel à propositions sur base d'un canevas clairement établi :** l'appel à propositions est lancé après d'éventuelles campagnes de sensibilisation des populations cibles ainsi que d'éventuelles formations des parties prenantes dans le processus de gestion administrative de l'opération (p.ex. comités villageois). Il importe, dans ce cadre, de veiller à assurer, si ce n'est un alignement, tout au moins une cohérence avec les éventuelles autres initiatives similaires menées par d'autres partenaires techniques et financiers afin de ne pas créer de distorsions. L'appel à proposition, outre le descriptif du cadre de cet appel, des conditions d'attributions, etc., fournira un descriptif clair avec, idéalement, un canevas pour les différents documents administratifs, techniques et financiers requis ;
- **contenu des offres :** les documents d'appui à la candidature comprendront idéalement, outre les éléments administratifs (statut juridique, date de création, ressources, références, etc.), un descriptif sous la forme d'un business plan présentant le cadre économique et la chaîne de valeur / filière dans laquelle l'activité va s'insérer, la stratégie commerciale, les éléments techniques, les prévisions de croissance (demande) ainsi que l'ensemble de projections financières concernant le montage de l'investissement, la couverture des frais récurrents et l'analyse de rentabilité financière. La nature et le détail des informations requises seront définis, au cas par cas, en fonction, notamment, du montant des appuis envisagés et possiblement aussi de la catégorie des bénéficiaires (individu, groupe, société) ;
- **références passées :** les références à des éventuels appuis passés et la vérification, par les évaluateurs, de la façon dont les soumissionnaires ont réussi à valoriser ces appuis sont un élément important de l'évaluation ;
- **accompagnement au montage des projets :** selon le montant des microprojets, la complexité des dossiers de candidature pourrait être variable mais dépasser les capacités de certains acteurs cibles. Le projet doit envisager un système d'appui au montage des demandes de cofinancement, à fortiori si le recours à du microcrédit s'impose. Ce système peut faire appel aux chambres consulaires, ONG, professionnels de la formation, structures étatiques décentralisées, organisations faîtières, etc. tout en veillant à s'inscrire dans une démarche pérenne valorisant les fonctions régaliennes de chaque acteur mais également les compétences reconnues ;
- **mécanisme d'évaluation et de sélection :** la sélection des offres est effectuée par un Comité constitué d'experts capables d'apprécier la qualité tant technique que financière des offres et la solidité administrative, organisationnelle, institutionnelle et financière du soumissionnaire. Une visite et évaluation sur place du soumissionnaire (diagnostic organisationnel[38]) peut, selon le cas de figure, s'avérer utile. En cas de recours à un mécanisme de cofinancement par injection de crédit, l'IMF concernée pourrait assumer un rôle central dans l'analyse, le cas échéant appuyée par des experts mobilisés pour la circonstance par le projet. La grille d'évaluation sera celle qui aura été établie et partagée dans le cadre de l'appel à propositions. Alors que l'inclusion des acteurs locaux est importante d'un point de vue de l'inclusion démocratique et de l'appui à la gouvernance, il est essentiel que les facteurs et influences sociopolitiques soient restreints à leur minimum, en particulier s'ils orientent les investissements vers des solutions techniquement et financièrement inadaptées ;
- **panachage des bénéficiaires afin de bénéficier des connaissances et du dynamisme de porteurs et innovateurs (« drivers ») :** la sélection veillera à promouvoir un appui cohérent des chaînes de valeur / filières en ciblant les différents maillons, en particulier les plus faibles mais également ceux pouvant jouer un effet de levier pour dynamiser toute la chaîne. Elle s'appuiera, pour cela, sur l'analyse des chaînes de valeurs concernées ;
- **sécurisation de la couverture des frais récurrents (« Business plan ») :** une attention particulière devra être attachée aux engagements pris par la

38. En s'inspirant des formats de diagnostics proposés dans le cadre des préparations d'APO ou des mesures de renforcement des capacités. Voir Guides LuxDev y relatifs.

contrepartie bénéficiaire des appuis. Ceci concerne non seulement leur contribution en liquide ou en nature aux investissements mais également la mise à disposition des moyens nécessaires pour assurer le fonctionnement du microprojet, qu'ils soient humains, techniques ou financiers. Ces engagements réciproques devront avoir été clairement mentionnés dans le contrat. Ce type de problème est malencontreusement fréquent dans le cadre du financement d'infrastructures et d'équipements (centres de formations, écoles, centres de santé, gros équipements de transformation confiés à des coopératives, etc.) ;

- **maintenance :** l'appui à l'investissement dans des technologies mécaniques voire informatiques nécessite de s'assurer au préalable de l'existence de compétences techniques pour assurer la maintenance de ces éléments, ce endéans des délais et des coûts raisonnables. Si tel n'est pas le cas, et en supposant que cette technologie est promue par le projet, il appartiendra à ce dernier de considérer la formation d'un réseau de professionnels capable d'intervenir sur ces technologies ;
- **entreprise individuelle vs. collective :** le financement de projets collectifs devra attacher une attention particulière à la valeur ajoutée du caractère collectif de l'entreprise et aux mécanismes de gestion commune.

Acquis
Les projets sont attribués de manière transparente sur base de critères préalablement établis, tant techniques que financiers et socioéconomiques, dans une logique stratégique d'insertion dans les chaînes de valeur.

Financement et transfert de propriété

- **mise à disposition de l'appui sous forme de financement liquide ou de matériel :** les modalités d'appui vont dépendre du montage financier. En assumant néanmoins une part de cofinancement sous la forme de dons, celle-ci peut prendre plusieurs formes : transfert liquide, avoir (« *voucher* ») à faire valoir chez les commerçants sélectionnés, ou achat et mise à disposition des équipements ou matériels[33] ;
- **transfert conditionné et graduel :** les transferts financiers ou en équipement et services peuvent être effectués en bloc ou graduellement : dans le cas de financement en liquide, les appuis peuvent être divisés en tranches qui sont versées si certaines conditions préalables sont atteintes. Pour ce qui est du matériel (équipements et infrastructures), même mis à disposition, le transfert de propriété peut également être décalé dans la durée. Le défaut de remplissage des conditions préétablies (cofinancement, gestion performante, acquisition de compétences dans le cadre de formations, audits positifs, etc.) permet de récupérer l'équipement qui est alors valorisé différemment. Ce type de mesure nécessite idéalement des délais de mise en œuvre courant sur au moins deux à trois ans.

Acquis
les conditions du transfert effectif des appuis sont clarifiées et suivies.

Accompagnement, suivi-évaluation, audit et capitalisation

- **accompagnement, formation continue et suivi technique dans la durée :** outre les éventuelles formations préalables, le projet se doit de mettre en place un système d'accompagnement, de conseil et de formation continue en association des acteurs spécialisés en matières à la fois technique et pédagogique (centres ETFP). Ces formations et appuis doivent porter non seulement sur des aspects techniques (y compris de marketing), mais également organisationnels et comptables. Ils doivent s'inscrire dans la durée avec des passages et rappels réguliers dans le long terme afin de s'assurer que les bénéficiaires des projets valorisent de façon optimale les appuis reçus ;
- **rapportage :** les conditions contractuelles devraient prévoir un canevas simplifié de rapportage semestriel par les bénéficiaires (contre d'éventuels indicateurs et valeurs cibles progressives). Les données qui y seront informées doivent permettre d'alimenter le système de suivi-évaluation et de

capitalisation. Ces données peuvent être publiques afin d'encourager les bénéficiaires à assurer une gestion performante des appuis reçus et renforcer la cohésion sociale et la gouvernance communautaire. L'atteinte des objectifs (valeurs cibles) peut être mis en lien avec le système de conditionnalité évoqué précédemment ;

- **alimentation des modèles techniques et financiers par la collecte et l'analyse de données :** le suivi de ce type d'opération doit servir à LuxDev et au partenaire local pour affiner sa connaissance et sa méthodologie. Raison pour laquelle, il est essentiel que LuxDev assure une collecte régulière de données tant techniques que financières, le cas échéant en association ou via l'entremise d'institutions de recherche ou de bureaux d'études ou ONG spécialisées. Ces données alimentent directement la modélisation des AGR et la mise à jour des modèles établis dans l'étude de faisabilité / les propositions de projets, leur analyse de rentabilité et l'analyse des voies d'amélioration possibles ;
- **monitoring :** l'appui aux AGR s'inscrit clairement dans une stratégie de renforcement des moyens de subsistance socioéconomiques. Le cadre logique global du projet disposera, à cet effet, d'un ou de plusieurs indicateurs d'extrants, d'effets intermédiaires et d'effets finaux[39] y relatifs s'appuyant sur des éléments tels l'augmentation de revenus, des indicateurs proxy de pauvreté, des indicateurs d'insertion professionnelle, etc. Si nécessaire, des indicateurs plus spécifiques pourront être proposés et mis en place en relation avec les différentes sortes de microprojets soutenus, indicateurs pouvant servir à la fois d'objectifs contractuels pour les bénéficiaires et LuxDev et d'éventuels déclencheurs pour débloquer des tranches de financement ou autres systèmes d'appui ;
- **prévention, audit et gestion des risques :** outre les risques externes qui sont censés avoir été identifiés dans le cadre de l'analyse contextuelle[34], du montage du cadre logique et de la Matrice d'analyse et de gestion des risques[39], il existe des risques avérés de mauvaise utilisation volontaire des appuis fournis : capture direct ou indirect des aides par les élites (biais dans les critères d'attribution ou les évaluations), surfacturation / surévaluation des devis et rétrocession du différentiel, achat de matériel non conforme, non-matérialisation des investissements, doubles financements, fausses facturations, non-remboursement des crédits, installation d'infrastructures collectives sur un terrain privé, absence de moyens humains et financiers pour assurer le fonctionnement des infrastructures, revente des biens cofinancés, etc. Il est essentiel que le montage de l'intervention anticipe et tienne compte de ces risques afin de les minimiser, et assure également un suivi adapté y relatif par un système sur mesure.

Acquis
Un système d'accompagnement et de suivi-évaluation opérationnels est mis en place et fonctionnel sur le moyen à long terme. Ce suivi permet une collecte d'information destinée à alimenter les futures opérations similaires.

39. Voir le « guide technique pour la formulation, la gestion et le monitoring axés sur les résultats » de LuxDev (EXE_31).

ÉTAPE	SOUS-ÉTAPE	ACQUIS
Cadrage de l'AO/AP	• description du cadre, des objectifs et effets attendus • établissement d'indicateurs de performance • identification des risques et mesures de mitigation	Les objectifs (chiffrés) et le cadre de mise en œuvre de l'appel à proposition sont définis.
Sélection des parties prenantes	• identification • sélection • détermination des rôles et responsabilités	Les différents acteurs et facteurs sont identifiés. Les rôles et influences aux différents stades du processus d'appui aux AGR sont analysés et intégrés dans la stratégie.
Ciblage des bénéficiaires	• éablissement d'une stratégie de ciblage • établissement de critères stricts d'éligibilité des bénéficiaires	Les cibles finales et intermédiaires sont identifiées (critères de sélection), qualifiées (décrites) et quantifiées (nombre). Le recours à un ciblage intermédiaire est justifié par des effets quantifiés et mesurables (indicateurs) sur les cibles finales.
Montage du mécanisme financier	• montage du mécanisme financier en s'appuyant possiblement sur une diversité d'outils • si opportun, établissement des différents guichets	Les grands principes de financement sont établis par un recours à un mélange d'outils en fonction de la nature des investissements et des bénéficiaires. Les enveloppes sont réparties de façon indicative (si nécessaire – fonds pour financements collectifs vs. privatifs voire répartition indicative par type / secteur de projet ou/et par catégorie de bénéficiaire).
Montage du mécanisme technique	• établissement de critères d'éligibilité des projets (co)financables • définition du cadre d'intervention • analyse et cadrage des projets éligibles • clarification du rôle des acteurs le long des chaînes de valeurs éligibles • établissement du canevas de présentation des projets et des porteurs • mise en place des mesures de communication et de renforcement des capacités des partenaires et populations cibles • formation du comité d'évaluation • élaboration/ajustement des modèles contractuels	Les conditions de participation et d'exclusion sont établies en termes de nature de microprojets éligibles et de structuration des bénéficiaires du cofinancement. Les éléments précédemment définis de façon indicative sont précisés. Le montage du dossier d'appel à propositions est finalisé, y compris l'ensemble des éléments contractuels et organisationnels de l'appel à propositions et de l'accompagnement des microprojets au-delà de la fin de l'intervention LuxDev
Lancement de l'appel, évaluation et attribution	• mise en place de mesures d'appui au montage de projets (optionnel) • appel à pré-propositions (optionnel) (présélection) • appel à propositions • évaluation et sélection • signature des contrats avec les différentes clauses de conditionnalité et indicateurs de performance	Les projets sont attribués de manière transparente sur base de critères préalablement établis, tant techniques que financiers et socioéconomiques, dans une logique stratégique d'insertion dans les chaînes de valeur.
Financement, transfert et accompagnement	• mise en place des appuis selon les termes de transfert convenus	Les conditions du transfert effectif des appuis sont clarifiées et suivies
Accompagnement, suivi-évaluation, audit et capitalisation	• accompagnement, formation continue et suivi technique dans la durée • rapportage • alimentation des modèles financiers par la collecte de données • monitoring • prévention et gestion des risques	Un système d'accompagnement et de suivi-évaluation opérationnels est mis en place et fonctionnel sur le moyen à long terme. Ce suivi permet une collecte d'information destinée à alimenter les futures opérations similaires.

NOTES

NOTES

LUX DEV

Agence luxembourgeoise pour la Coopération au Développement