

Evaluation de l'instrument du partenariat public-privé « *Business Partnership Facility* » (BPF)

Résumé exécutif - 30 septembre 2019

En 2019, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du Ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une évaluation indépendante de l'instrument de partenariat public-privé « Business Partnership Facility ». L'évaluation a été réalisée par le cabinet EY qui a porté un jugement sur : (i) l'instrument BPF en lui-même (en particulier sa pertinence et sa raison d'être) ; (ii) les mécanismes de mise en œuvre (notamment le processus de sélection des projets et de gestion) ; et (iii) la mise en œuvre des projets co-financés (y compris leurs résultats et impacts mesurables à ce stade). Le Ministère publie ci-après un résumé des principaux résultats de cet exercice. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du Ministère.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire



1. Introduction

L'instrument de partenariat public-privé « *Business Partnership Facility* » (BPF) soutient, à travers un co-financement¹, des entreprises privées basées au Luxembourg et dans l'UE pour les inciter à mettre en œuvre des projets dans les pays en développement.

Sur la période 2016-2018, 17 projets ont été co-financés, couvrant neuf pays², sur 54 candidatures reçues au total dans le cadre des appels à projets lancés annuellement. 2,7 M€ ont été engagés, soit 90% de l'enveloppe triennale de 3 M€. La BPF a connu une montée en puissance avec 9 projets retenus en 2018 (1,4 M€ de co-financements engagés) contre 4 projets respectivement en 2016 et en 2017 (environ 650 000€ par an). Les projets appuyés se concentrent majoritairement en Afrique (14 projets sur 17), principalement au Sénégal (5 projets) et au Burkina Faso (4 projets), pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise. L'ensemble des secteurs éligibles aux financements de la BPF sont représentés, avec une nette prépondérance des secteurs de l'éco-innovation et de l'économie circulaire (48% des co-financements engagés, pour un montant de 1,3 M€ versés à sept entreprises bénéficiaires).

2. Conclusions par critère d'évaluation

2.1. Pertinence

La BPF est un instrument pertinent pour les pays en développement, à la fois dans ses objectifs et dans sa raison d'être

Le renforcement des synergies à vocation commerciale et le transfert de savoir-faire entre opérateurs privés du Nord et acteurs du Sud constituent des leviers reconnus pour contribuer au développement durable et à une croissance inclusive dans les pays en développement. En pratique, les projets financés par la BPF s'inscrivent bien dans une perspective de développement durable et sont pour la plupart cohérents avec des stratégies de développement locales ou nationales. Arrivée à un moment opportun pour renforcer les liens de la Coopération luxembourgeoise avec le secteur privé, la BPF est aussi un instrument pertinent pour mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le besoin auquel les projets financés répondent est fondé, mais peut cibler des aspects relativement secondaires ou exprimés moins spontanément par la partie locale

S'ils restent fondés, les projets ciblent souvent des aspects secondaires ou exprimés moins spontanément par la partie locale, suscitant ainsi un besoin qui n'aurait sans doute pas émergé naturellement ; ils permettent aussi par ce biais de stimuler des innovations qui n'auraient probablement pas vu le jour sans la BPF. Cependant, les modalités de formulation et de mise en œuvre ne permettent pas toujours aux projets de s'ajuster parfaitement à des attentes locales. Selon les cas, ils sont construits autour d'un écosystème d'acteurs « partenaires », sans portage précis ni bénéficiaire clairement identifié sur place. Malgré des améliorations entre 2016 et 2018, les montages organisationnels manquent de lisibilité, du fait de la multiplicité des acteurs, d'une vision peu claire sur les engagements des uns et des autres et de l'absence de contractualisation déterminant les responsabilités réciproques.

Le processus de sélection est apprécié des entreprises, mais il manque des éléments permettant de juger de l'opportunité des projets au regard des contextes locaux

Les appels à projets garantissent un processus de sélection perçu comme clair et transparent, apprécié des porteurs de projets. L'annualité est adaptée au regard des enveloppes mobilisées et du nombre de candidatures. Les critères d'éligibilité et de sélection sont à même de permettre une sélection des projets les plus prometteurs, même si certains sont difficilement appréciables car trop macro (impacts sur le développement économique du pays/de la région) et si d'autres pourraient être renforcés (critère de l'impact sur une filière ou un marché). Une application souple et proportionnelle des critères est

¹ Cofinancement d'un montant maximal de 200 000€, représentant au maximum 50% du montant du projet, sous la forme d'une subvention directe non remboursable.

² Les neuf pays concernés par les projets sont les suivants : Burkina Faso, Cabo Verde, Sénégal, Niger, Ethiopie, Népal, Côte d'Ivoire, Myanmar, et Kosovo.

relevée, témoignant de la flexibilité du processus, mais le recours à des outils de type *scoring*, permettrait de rendre le processus encore plus lisible et transparent. Les moyens et expertises présents au sein du Comité de sélection permettent de couvrir les principaux aspects de la sélection. Néanmoins peu d'avis extérieurs sont sollicités, en particulier sur le bien-fondé des projets au regard des contextes locaux.

La BPF est également pertinente du point de vue des opérateurs privés du Nord, mais la préférence indiquée en faveur des pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise n'est pas toujours adaptée au regard des débouchés commerciaux

Les secteurs d'intervention de la BPF sont relativement larges et coïncident bien avec les priorités stratégiques du Gouvernement luxembourgeois pour diversifier l'économie et avec la stratégie luxembourgeoise de promotion économique. Dans ce cadre, la BPF a soutenu des stratégies le plus souvent opportunistes de la part d'entreprises bénéficiaires qui ont fait appel au co-financement pour mettre en œuvre une approche commerciale d'expérience pilote, pour acquérir une première expérience dans un nouveau pays d'intervention, ou pour obtenir une référence supplémentaire, sans intention claire d'une implantation durable dans le pays concerné.

La BPF soutient des projets financés vers des pays en développement éligibles à l'aide publique au développement, tels que définis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, avec une préférence accordée aux pays où le Luxembourg est présent³. Cette préférence peut générer une réorientation du choix de pays d'implantation du projet par les entreprises vers ceux prioritaires de la Coopération luxembourgeoise dans l'espoir d'obtenir plus facilement le cofinancement ou d'obtenir un soutien sur place. Pour autant, cette orientation n'est pas nécessairement la meilleure au regard de leur stratégie d'entreprise ni du climat des affaires et des débouchés commerciaux espérés. Le positionnement relativement en retrait des bureaux locaux de la Coopération luxembourgeoise et la faiblesse des synergies constatées avec les interventions des Programmes Indicatifs de Coopération ne permettent pas nécessairement de justifier ce choix.

2.2. Efficacité

Plusieurs réalisations peuvent être mises en avant grâce à l'apport de la BPF malgré des degrés d'avancement variables d'un projet à l'autre

Par rapport aux ambitions stratégiques affichées lors de sa conception, la BPF a atteint son objectif de sélection et de co-financement de 15 projets fin 2018. La BPF a permis la mise en place de projets dont les réalisations prévues forment un ensemble hétérogène, incluant sept projets visant le déploiement de systèmes d'information et d'outils numériques, quatre projets dans le secteur agricole, relativement larges et intégrant généralement une dimension de R&D et de formation, deux projets visant l'implantation d'infrastructures de services, et deux projets d'installation d'équipements en énergie solaire.

Pour beaucoup de projets, il est trop tôt pour apprécier des résultats. Les projets les plus récents, sélectionnés en 2018, en sont à un stade de mise en œuvre trop précoce pour pouvoir observer des réalisations concrètes. Par ailleurs sur les 8 projets cofinancés en 2016 et 2017, la moitié ont dépassé ou vont vraisemblablement dépasser les délais initialement prévus. Des difficultés courantes sont à l'origine de retards : le manque d'implication de la contrepartie locale, des changements institutionnels ou stratégiques du partenaire ou client locaux, des délais procéduraux et des lourdeurs administratives insuffisamment anticipés, et un contexte géopolitique et sécuritaire instable (comme au Burkina Faso).

Certains obstacles ne permettent pas d'apprécier de manière fiable et systématique l'atteinte des objectifs des projets.

Les objectifs des projets sont parfois imprécis, en particulier en ce qui concerne les projets sélectionnés en 2016 et en 2017, et les résultats attendus peuvent sembler mal dimensionnés et surestimés au regard des résultats atteints ou susceptibles d'être atteints. Bien que ne faisant pas partie des critères

³ C'est-à-dire en : (i) Afrique : Burkina Faso, Cabo Verde, Ethiopie, Mali, Niger et Sénégal ; (ii) Asie : Laos, Mongolie, Myanmar, Vietnam ; (iii) Amérique centrale : El Salvador, Nicaragua ; (iv) Europe : Kosovo.

de sélection et d'évaluation des propositions, la théorie du changement⁴ fait défaut dans près de la moitié des propositions détaillées des projets éligibles.

2.3. Efficience

Reconnu pour sa souplesse, le dispositif institutionnel de la BPF est doté d'atouts

Le montage institutionnel de la BPF mobilise l'intervention d'acteurs pertinents aux différents stades du processus, notamment le MAEE (financier du fonds de roulement), LuxDev (gestionnaire), la Chambre de Commerce⁵ et le ministère de l'Économie qui se réunissent dans le cadre du Comité de sélection. En sus de ce Comité, le dispositif de pilotage et de suivi de la BPF s'appuie sur des réunions entre le MAEE et LuxDev de revue de portefeuille qui se tiennent trois fois par an, ce qui est pertinent.

Si la possibilité de mobiliser une enveloppe de pré-financement est appréciée au stade de la pré-sélection, le versement en intégralité (ou partiel) revêt ensuite certains risques

Le mécanisme financier de la BPF permet aux entreprises candidates d'utiliser, sur demande, un maximum de 10% du montant de cofinancement souhaité afin d'affiner la note conceptuelle ou valider des partenariats, dans la phase préparatoire de leur offre détaillée. Cette option a été activée par un grand nombre d'entreprises (trois quarts) qui, unanimement, en reconnaissent l'intérêt. En revanche, le versement en intégralité (ou partiel) est une modalité de financement qui présente certains risques comme un effet d'aubaine possible et une désincitation en phase d'exécution du projet. En comparaison, d'autres pays européens (Allemagne, Suède, Danemark) procèdent à un versement par tranche. L'introduction plus récente de conditionnalités⁶ (au versement intégral ou partiel) du co-financement constitue une évolution positive de la BPF pour s'assurer d'un meilleur portage local du projet.

Des processus de mise en œuvre incomplets et des modalités de suivi encore peu homogènes

Le processus de mise en œuvre de la BPF ne prévoit pas de contrôle financier, ni ne favorise suffisamment des synergies entre les projets BPF et les activités de la Coopération luxembourgeoise. Concernant les outils de suivi, des progrès restent possibles s'agissant de l'uniformisation du modèle de reporting, l'ajout systématique de cadre de mesure des résultats avec indicateurs, ou bien dans la formalisation et le suivi des partenariats des entreprises européennes. Le reporting effectué par les bénéficiaires reste fondé sur du déclaratif, avec peu ou pas du tout d'observation directe effectuée par la Coopération luxembourgeoise pour s'assurer de ce qui est avancé.

Observé à l'échelle de deux pays prioritaires (Sénégal, Burkina Faso), les Ambassades et les bureaux décentralisés de LuxDev, malgré un positionnement relativement en retrait, apportent sur demande un soutien pragmatique aux entreprises (facilitation de contacts, fluidification de démarches administratives). Les missions économiques jouent un rôle important dans la structuration des projets et la sollicitation de la BPF, même si l'instrument est peu connu en dehors de l'écosystème économique. Les orientations de la récente stratégie luxembourgeoise de promotion économique sont aussi de nature à accompagner adéquatement les entreprises sur quelques marchés⁷ en dehors des pays prioritaires de la Coopération luxembourgeoise. En effet, il est prévu de renforcer le réseau des *Luxembourg Trade and Investment Office* (LTIO) et de la Chambre de Commerce à l'étranger. La mobilisation des Consuls honoraires est un levier qui gagnerait aussi à être mieux exploité.

2.4. Durabilité et impact

Les projets soutenus par la BPF sont susceptibles de contribuer à une échelle limitée et localisée au développement et à la croissance inclusive

La contribution de la BPF à la réduction de la pauvreté ne peut pas être évaluée globalement compte tenu du caractère récent de l'instrument et d'un niveau d'avancement encore limité des projets. Par ailleurs, l'envergure des projets est trop faible et localisée pour pouvoir mesurer des impacts macro-économiques en matière de croissance et/ ou de réduction de la pauvreté. Pour autant une contribution potentielle des projets aura vocation à se manifester en matière socio-économique (*via*, par exemple,

⁴ Comprenant notamment l'élaboration d'une logique d'intervention, la définition des résultats attendus, la détermination d'indicateurs et les sources de vérification associés. Elle est promue par les standards du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (*Donor Committee for Enterprise Development* - DCED).

⁵ Uniquement en tant qu'observateur pour la Chambre de Commerce.

⁶ A travers la volonté du Comité de sélection de systématiser le recours à des MoU ou une lettre d'intention du partenaire local.

⁷ Comme à Abu Dhabi, New York, Séoul, Taipei, Tokyo.

la création d'emplois, l'inclusion sociale, le développement économique, ou le renforcement du capital humain) et de développement durable (contribution aux ODD, lutte contre le changement climatique).

La BPF favorise l'engagement du secteur privé dans les efforts de développement, et permet des retombées pour les entreprises, incluant la promotion d'une expertise et d'un savoir-faire

La BPF incite les entreprises à un effort d'identification de leurs impacts au service du développement. Elle soutient aussi l'internationalisation de nombreux bénéficiaires vers de nouveaux marchés avec, pour certains des projets pilotes. Les retombées sont variables pour les entreprises, incluant la mise en avant d'un savoir-faire et de secteurs d'excellence luxembourgeois, voire européens, une réplification dans un autre pays, voire une implantation durable. Enfin, l'instrument participe également dans une certaine mesure à la visibilité des entreprises ayant bénéficié d'un financement de la BPF dans l'économie luxembourgeoise.

3. Recommandations

L'évaluation propose des recommandations à trois niveaux :

Concernant l'instrument en tant que tel (pertinence et raison d'être)	
1	▶ Continuer à s'assurer de l'alignement des domaines sectoriels d'intervention de la BPF avec les priorités stratégiques du gouvernement, en lien avec la diversification souhaitée de l'économie, et articuler au mieux la BPF avec la stratégie de promotion économique du Luxembourg et ses déclinaisons pratiques. Elargir par exemple le périmètre sectoriel de la BPF aux Mobilités et à l'Espace.
2	▶ Mieux communiquer sur le périmètre géographique éligible, en mettant davantage en exergue l'approche large (i.e. l'ensemble des pays CAD, pour ne pas entraver les opportunités commerciales des entreprises dans des contextes locaux plus porteurs).
3	▶ Compléter les critères d'évaluation en introduisant un critère lié à l'impact sur la filière/le marché, et insister davantage sur la mise en conformité avec certains (Responsabilité sociale des entreprises (RSE), screening Environmental, Social and Governance (ESG)).
4	▶ Faire évoluer l'instrument de façon à vérifier et mieux s'assurer de la prise en compte d'une demande locale ; pour ce faire, systématiser les accords formalisés avec les partenaires locaux avant tout versement.
Concernant les processus de sélection et de gestion de la BPF	
5	▶ Enrichir et renforcer l'analyse des candidatures éligibles en recourant à des avis externes (par exemple un expert ESG/RSE), et à des avis « locaux », afin d'apprécier de manière plus fine l'adéquation des projets par rapport à leur environnement.
6	▶ Renforcer la due diligence et l'évaluation des risques par les entreprises pré-sélectionnées. Obliger à la conduite d'études de marché et de viabilité économique (pour des projets à vocation surtout commerciale).
7	▶ Rendre le dispositif d'évaluation des candidatures plus systématique, en renforçant la formalisation des avis par projet, en mettant en place un dispositif de suivi des réserves éventuelles, et en introduisant un système de scoring (75% de critères communs et 25% de critères spécifiques).
8	▶ Renforcer la conditionnalité des versements en introduisant un versement par tranche qui serait directement lié à l'accomplissement de jalons spécifiques et à l'atteinte des résultats intermédiaires préalablement définis et mesurés à l'occasion du reporting du projet.
Concernant les processus de suivi et d'accompagnement des projets	
9	▶ Mieux faire connaître la BPF dans certains cercles économiques (fédérations professionnelles) et poursuivre le travail de sensibilisation et d'échanges de bonnes pratiques auprès d'autres partenaires européens.
10	▶ Renforcer la capacité de suivi des projets via : (i) un accompagnement des porteurs dans la définition systématique d'une théorie du changement, (ii) une homogénéisation du format des candidatures, et (iii) une révision des exigences en termes de reporting (uniformisation du rapport annuel, résultats à étayer sur la base d'indicateurs à systématiquement renseigner, etc.).
11	▶ Renforcer le contrôle financier.
12	▶ Renforcer le suivi des thématiques « secteur privé », notamment, dans des pays du réseau de la Coopération luxembourgeoise et s'appuyer ailleurs sur d'autres leviers (Consuls honoraires, réseau LTIO, Chambre de Commerce, etc.), tout en améliorant le cas échéant les synergies avec les PIC (en termes de mobilisation d'acteurs et de capitalisation avec les programmes/projets de la Coopération luxembourgeoise).

