

Juillet 2026

Évaluation des outils de coopération internationale en réponse aux attentes des partenaires

MESSAGES CLES DE L'EVALUATION

Enabel 

1 La coopération internationale en pleine mutation

La coopération internationale connaît actuellement **de profondes transformations structurelles qui redéfinissent les modèles de coopération**, les approches de financement et les priorités stratégiques. Les financements publics consacrés à la coopération au développement sont en baisse, tandis que les considérations géopolitiques et de sécurité pèsent de plus en plus lourd. Parallèlement, les défis mondiaux nécessitant des réponses collectives — notamment le changement climatique et la sécurité sanitaire — s'intensifient. Dans ce contexte, un engagement accru du secteur privé est de plus en plus considéré comme nécessaire pour mobiliser des ressources supplémentaires et soutenir les objectifs de développement.

Au niveau belge, la coopération internationale s'inscrit de plus en plus dans un agenda plus large de politique étrangère et de sécurité grâce à l'approche globale, tout en servant les intérêts stratégiques belges et européens.

Les attentes des pays partenaires évoluent également. On observe une demande croissante en faveur d'une appropriation nationale plus forte, d'interventions mieux coordonnées, d'approches plus tolérantes au risque et d'un meilleur accès au financement. Ces évolutions se reflètent dans les discussions internationales stratégiques sur la nouvelle architecture financière africaine pour le développement.

La coopération internationale s'oriente progressivement vers un modèle plus financier, axé sur l'investissement stratégique. Les subventions restent essentielles, mais leur rôle devient de plus en plus catalytique. Les garanties, les financements mixtes et les instruments de partage des risques se développent rapidement, tandis que les acteurs du secteur privé sont de plus en plus impliqués en tant que co-investisseurs et partenaires stratégiques plutôt que de simples prestataires de services.

Dans ce contexte en mutation, **la question des instruments de coopération revêt une importance stratégique pour Enabel.** L'Agence est appelée à adapter ses approches et ses instruments afin de rester en phase avec la dynamique évolutive de la coopération internationale, les priorités belges et les attentes des pays partenaires. L'« **évaluation des instruments pour répondre aux attentes des partenaires internationaux** »¹ commandée par ENABEL s'inscrit dans la démarche stratégique de l'organisation visant à évoluer dans ce contexte.

2 Les fondements actuels : points clés

Des atouts évidents et des avantages comparatifs reconnus

L'évaluation met en évidence les principaux atouts et avantages comparatifs que les acteurs de la coopération reconnaissent à Enabel.

ENABEL est particulièrement reconnue pour ses **relations étroites avec les autorités des pays partenaires**, son **expertise dans le renforcement des systèmes publics et des capacités institutionnelles**, ainsi que sa **capacité à soutenir des écosystèmes multi-acteurs et à créer les conditions propices** au développement social et économique. Son ancrage local solide en Afrique, associé à une expertise sectorielle de longue date dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'énergie, des finances publiques et du développement du secteur privé, constitue un atout majeur. Enabel bénéficie également d'une **forte dimension européenne**, environ la moitié de ses ressources provenant de l'Union européenne. L'évaluation souligne en outre **le potentiel d'Enabel à jouer un rôle catalyseur plus important** dans l'appui à

¹ L'évaluation stratégique des instruments menée par Enabel a porté à la fois sur des aspects rétrospectifs et prospectifs. L'analyse rétrospective a passé en revue les forces, les faiblesses et l'utilisation opérationnelle des outils actuels afin d'identifier ce qui fonctionne et les lacunes qui subsistent. Dans une perspective prospective, elle a examiné comment Enabel pouvait mettre en place une approche plus intégrée combinant instruments financiers et non financiers, renforcer la participation du secteur privé et attirer des financements supplémentaires. Le champ d'application couvrait les subventions traditionnelles, le financement axé sur les résultats, les subventions remboursables, les garanties financées par des subventions, l'appui budgétaire, les fonds communs, les bourses d'études et les échanges de dette. Les méthodes utilisées comprenaient l'examen de documents, des consultations avec les parties prenantes, des recherches universitaires, quatre études de cas et six analyses comparatives avec des organisations internationales.

l'élaboration de projets d'envergure à soumettre aux acteurs du financement (locaux, belges ou internationaux).

Dans le même temps, plusieurs parties prenantes perçoivent Enabel comme une agence dont les procédures de mise en œuvre sont lourdes et chronophages. La prédominance des exigences de conformité, des règles restrictives en matière de subventions et des cycles de projet standard de cinq ans limite la flexibilité et réduit la capacité à expérimenter des instruments plus innovants. Une faible appétence institutionnelle pour le risque et l'innovation freine également la généralisation de nouvelles approches.

Les subventions restent centrales mais doivent évoluer

Les instruments basés sur les subventions restent la colonne vertébrale du modèle opérationnel d'Enabel. Ils sont essentiels dans les contextes fragiles, les secteurs peu financiarisés et les situations où les instruments fondés sur le marché ne sont pas adaptés. Cependant, **les subventions standard ne répondent pas à elles seules pleinement aux attentes en constante évolution** concernant les effets de levier, la mobilisation de financements privés, la rapidité d'exécution et les approches de partage des risques.

L'évaluation montre néanmoins qu'Enabel a déjà expérimenté **des modalités plus innovantes**, notamment **le financement axé sur les résultats, les avances remboursables et les mécanismes de garantie financés par des subventions**. Ces expériences démontrent un potentiel concret et fournissent des enseignements importants pour le positionnement futur.

Malgré ces expériences prometteuses, **les instruments innovants restent insuffisamment intégrés dans les pratiques opérationnelles d'Enabel**. Les équipes font souvent état d'une connaissance limitée de ces modalités et d'une maîtrise insuffisante des orientations et des outils disponibles. Les contraintes opérationnelles — en particulier la rigidité des cycles de programme standard de cinq ans — limitent également la capacité à déployer à grande échelle et à structurer des mécanismes plus durables et permanents intégrant des instruments tels que les subventions remboursables ou les garanties.

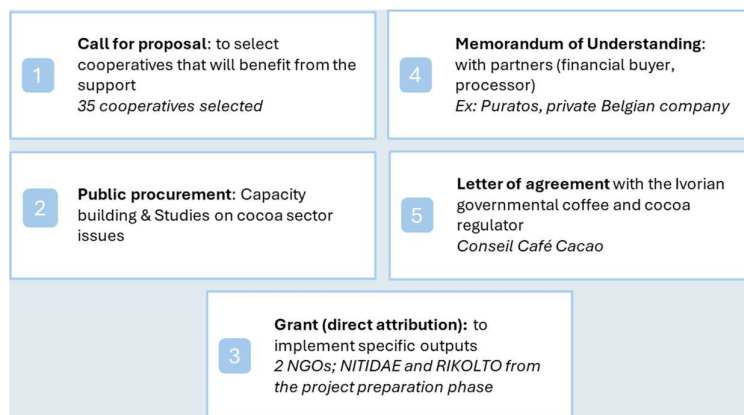
Exemples concrets de modalités innovantes couronnées de succès

Programme cacaoyer en Côte d'Ivoire : utilisation catalytique des subventions pour faciliter l'accès au financement

Le programme cacaoyer de 7,6 millions d'euros mis en place en Côte d'Ivoire illustre comment des instruments peuvent être utilisés de manière stratégique pour faciliter l'accès au financement et structurer la collaboration avec les institutions financières.

Le programme a combiné **un appui technique aux coopératives** et **un engagement direct auprès des institutions financières** afin de **préparer les organisations de producteurs à l'obtention de financements**. Les coopératives bénéficiaires ont reçu une aide pour renforcer leur gouvernance, leur gestion financière et leur positionnement sur le marché, tandis que le programme a facilité les relations avec des acteurs financiers tels que Kampani, Alterfin, la SIDI, Advans et la COFINA.

Ce travail préparatoire a donné des résultats concrets. Quatre coopératives ont obtenu un financement par l'intermédiaire de Kampani, tandis que huit autres ont obtenu un financement auprès d'Advans. Parallèlement, sept coopératives ont été présentées à la COFINA afin d'étudier l'accès à une ligne de crédit soutenue par la Banque européenne d'investissement. Le programme a également **illustré une approche concrète de « Team Belgium »**. Enabel a soutenu les coopératives en amont par le biais d'une assistance technique et d'une préparation au financement, tandis que des acteurs belges tels que Kampani, Alterfin et BIO Invest sont intervenus en aval par le biais d'opérations de financement du développement et d'un soutien à l'investissement.



Programme DEFIA au Bénin : une combinaison d'assistance technique, de garanties et de subventions liées au crédit

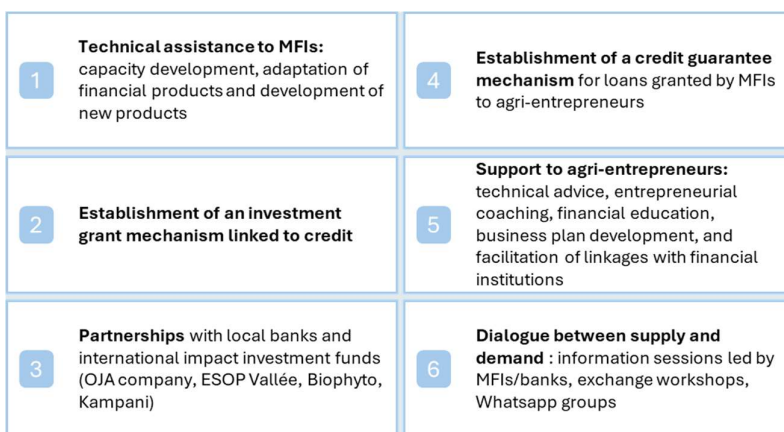
Le programme DEFIA au Bénin, mis en œuvre entre 2019 et 2023 avec un budget de 25 millions d'euros, constitue un excellent exemple de **combinaison d'assistance technique, de garanties et de subventions liées au crédit pour débloquer des investissements dans les chaînes de valeur agricoles**.

Le programme a remédié aux contraintes de financement tant du côté de l'offre que de la demande grâce à une approche écosystémique combinant des subventions classiques à deux mécanismes innovants : **un mécanisme de garantie de crédit pour les institutions de microfinance et un mécanisme de subventions liées au crédit pour les entreprises**. Dans le cadre

du mécanisme de garantie, Enabel a mobilisé un fonds de garantie de 573 000 €, géré par une institution africaine spécialisée dans la gestion des garanties et hébergé dans une banque locale, couvrant 50 % du risque de crédit encouru par les institutions de microfinance participantes qui financent le secteur de l'ananas.

Le programme a généré des résultats significatifs. Vingt-cinq entreprises ont bénéficié du mécanisme de subventions liées au crédit, générant un effet de levier estimé à 2,7 sur les ressources privées mobilisées. Les institutions de microfinance ont développé quatre nouveaux produits financiers adaptés au secteur de l'ananas, permettant d'augmenter le volume total des crédits accordés de moins de 1 million d'euros à 7,5 millions d'euros pour plus de 6 000 producteurs.

Le programme a également **facilité l'octroi de financements supplémentaires par des acteurs belges**. S'appuyant sur le soutien en amont d'Enabel, trois prêts ont été accordés par Kampani (0,8 M€) et un par BIO Invest (3 M€). Le parcours de la PME BioPhyto illustre cette dynamique : après un soutien initial via le mécanisme d'Enabel, l'entreprise a bénéficié de financements de Kampani et de BIO Invest pour soutenir son expansion.



Le financement axé sur les résultats dans le secteur de la santé

Les expériences menées en Ouganda, au Burundi et au Bénin montrent comment le financement axé sur les résultats peut **renforcer la responsabilisation, le suivi des performances et les améliorations mesurables de la prestation de services**, dans un contexte de pression croissante en faveur de l'efficacité et de résultats tangibles. Dans le cadre de cette modalité, les décaissements ne sont effectués qu'une fois que les résultats ou indicateurs prédéfinis ont été atteints et vérifiés, plutôt que sur la base des coûts engagés. Le financement axé sur les résultats (RBF) devrait renforcer la prestation de services grâce à trois mécanismes principaux : i) des incitations liées aux résultats ; ii) une vérification régulière et des évaluations de performance ; iii) une marge de manœuvre décisionnelle accrue au plus près de la mise en œuvre.

En Ouganda, ce mécanisme a contribué à **l'amélioration des services de santé sexuelle et reproductive, des soins maternels et néonataux et à la mise en place d'unités de soins néonataux**, tout en **renforçant les pratiques de reporting et la coordination des orientations d'urgence**. Au Burundi, la combinaison d'un financement axé sur les résultats et de soins gratuits ciblés a permis de **maintenir l'accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans, tout en renforçant la supervision et la traçabilité financière**. Au Bénin, cette approche a permis d'**améliorer les scores de qualité et les indicateurs de santé maternelle et infantile**, ainsi que de **renforcer la dynamique de responsabilisation entre les prestataires et les communautés**.

L'évaluation met néanmoins en évidence d'importantes limites. Les exigences en matière de vérification et de rapports ont généré une charge de travail administrative et des coûts de transaction considérables, tandis que la pérennité restait vulnérable aux changements politiques, comme l'illustre l'abandon du mécanisme au Bénin à la suite d'un changement de direction politique.

Appui budgétaire, bourses d'études : des instruments efficaces mais un potentiel limité pour mobiliser d'autres financements

ENABEL continue d'utiliser certains instruments issus de l'ancien portefeuille de la CTB, bien que moins fréquemment. Il s'agit notamment de **l'aide budgétaire** (globale ou sectorielle), **des fonds communs et des bourses d'études**.

L'appui budgétaire s'inscrit bien dans le cadre de l'appropriation par les pays partenaires et facilite le dialogue politique avec la Belgique. **Les fonds communs** permettent des réformes sectorielles grâce à un financement stable, tandis que **les bourses** renforcent les compétences des partenaires et leurs liens internationaux, renforçant ainsi la capacité de « soft power » de la Belgique. Cependant, ces instruments semblent en décalage avec les contraintes pesant sur les ressources publiques consacrées à la coopération et avec l'évolution vers des partenariats multipartites intégrant pleinement les acteurs du secteur privé.

Des outils moins courants, comme le **récent échange de dette mis en œuvre au Mozambique**, offrent des approches prometteuses mais qui n'ont pas encore fait leurs preuves.

Par ailleurs, **la loi portant création d'Enabel lui permet d'octroyer des prêts** ; toutefois, à ce jour, l'arrêté royal nécessaire n'a pas été adopté et Enabel n'a pas encore commencé à octroyer des prêts.

3 S'inspirer des autres

L'analyse comparative met en évidence plusieurs approches utilisées par les acteurs de la coopération internationale qui pourraient inspirer le positionnement futur d'Enabel.

Le programme allemand DeveloPPP illustre comment des instruments publics peuvent soutenir le co-investissement avec le secteur privé grâce à des mécanismes de partage des coûts alliant objectifs de développement et investissements privés. Ce modèle démontre l'importance **d'une continuité stratégique à long terme, de critères d'éligibilité clairs et d'une forte présence locale**. Pour l'Enabel, une telle approche pourrait s'avérer pertinente pour renforcer des partenariats structurés avec des entreprises et mobiliser des investissements privés autour d'objectifs de développement, à condition que des priorités stratégiques et des règles opérationnelles claires soient établies.

Le Fonds français pour l'innovation au service du développement (FID) illustre une approche de subvention plus souple et axée sur l'expérimentation. Ce mécanisme soutient l'innovation dans tous les secteurs et auprès de tous les acteurs grâce à **des procédures allégées, un financement échelonné et des liens étroits entre l'innovation et la production de données probantes**. Pour Enabel, reproduire une telle approche nécessiterait des procédures plus souples, une plus grande tolérance institutionnelle à l'égard des risques mesurés et une orientation plus marquée vers l'apprentissage et l'impact plutôt que vers la seule conformité. Cela nécessiterait également une clarification du cadre de collaboration avec les acteurs privés.

Le Fonds néerlandais pour le climat et le développement offre un exemple d'approche intégrée combinant l'identification de projets, leur préparation et la mobilisation d'investissements. L'un des objectifs centraux est de transformer des initiatives en phase de démarrage en opportunités d'investissement bancables, capables d'attirer des financements à plus grande échelle. Cette référence souligne l'importance de **solides réservoirs de projets, d'une expertise thématique et d'un ancrage local**. Pour Enabel, une telle approche pourrait s'avérer particulièrement pertinente dans les secteurs nécessitant la mobilisation d'investissement à grande échelle, tels que l'adaptation au changement climatique ou les infrastructures, à condition de pouvoir garantir une agrégation suffisante des projets et une présence sur le terrain.

Enfin, **le mécanisme de garantie de SIDA** illustre comment les garanties soutenues par l'État peuvent mobiliser des financements privés en réduisant le risque pour les institutions financières. Ce mécanisme démontre l'importance croissante des garanties et des instruments de partage des risques dans le cadre de la coopération internationale. Toutefois, de tels instruments nécessitent **un soutien politique solide, un cadre juridique approprié et une expertise spécialisée en matière de gestion du risque de crédit et de structuration financière**. Pour Enabel, ce type de mécanisme impliquerait un renforcement des capacités financières et une décision stratégique claire concernant le niveau d'exposition au risque acceptable.

4 Façonner l'avenir : recommandations

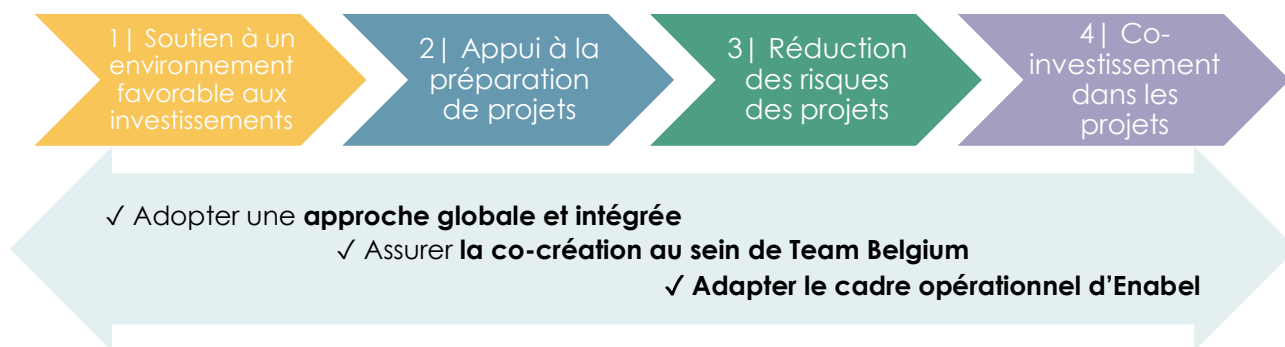
Vers un rôle de facilitateur d'investissements

L'évaluation met en évidence la nécessité d'un repositionnement stratégique d'Enabel : passer d'une agence de mise en œuvre de projets à un **rôle plus affirmé de facilitateur d'investissements**, capable de transformer des idées en opportunités bancables ayant un impact positif et de maximiser l'effet de levier des financements publics et privés.

Les atouts reconnus d'Enabel — forte présence locale, liens étroits avec les écosystèmes locaux, expertise institutionnelle et expérience sectorielle — constituent des atouts importants pour soutenir une telle évolution.

4 leviers stratégiques

L'évaluation identifie **4 leviers stratégiques** susceptibles de soutenir le repositionnement d'Enabel :



Cette évolution nécessiterait **trois facteurs clés** :

- **Adopter une approche globale et intégrée** : les quatre niveaux ont chacun leur logique d'intervention spécifique (du soutien non financier aux secteurs public et privé, en passant par des projets aboutis et sûrs, jusqu'au soutien financier pour la mise à l'échelle des projets) et leur valeur ajoutée. Ces quatre niveaux se renforcent mutuellement au sein d'un mécanisme unique, en particulier lorsqu'il s'agit de soutenir une chaîne de valeur ou un territoire (par exemple, les corridors « Global Gateway »)
- **Renforcer la co-crédation et les complémentarités au sein de «Team Belgium»** : des bonnes pratiques existantes se dessinent, mais il est nécessaire de passer d'une approche opportuniste à une approche plus stratégique. Dans un contexte de concurrence croissante entre les bailleurs de fonds, la co-crédation est essentielle pour renforcer «Team Belgium» au niveau de l'UE, notamment dans le cadre de Global Gateway.
- **Adapter le cadre opérationnel**, les procédures et les capacités internes **d'Enabel** afin de favoriser une plus grande flexibilité, l'innovation et l'expertise financière :
 - **Développer un véhicule de financement au niveau corporate** pour remédier à certaines des principales contraintes actuelles en matière de calendrier et de géographie (l'intégration exclusive dans des projets/programmes limite les pays éligibles et la durée, car l'engagement quinquennal par pays restreint le recours aux garanties et aux avances remboursables, ainsi que la flexibilité nécessaire pour répondre à de nouvelles demandes).
 - **Ajuster le cadre opérationnel des subventions** : interprétation du règlement de l'UE sur les aides d'État et des exceptions autorisées, éligibilité des entreprises, adaptation des procédures à l'ampleur des subventions.
 - **Explorer le recours aux prêts** : Enabel devrait évaluer la pertinence stratégique, la valeur ajoutée et la faisabilité opérationnelle de l'intégration des prêts aux entités publiques et/ou privées dans sa boîte à outils de financement.

4 leviers stratégiques

	Soutien à un environnement favorable aux investissements	Préparation et facilitation des projets	Réduction des risques liés aux projets	Co-investissement dans les projets
Objectifs	Créer des conditions institutionnelles, réglementaires et de gouvernance permettant aux acteurs publics et privés de concevoir, financer et mettre en œuvre des initiatives de développement durable, favorables	- Constituer un portefeuille de projets mûrs - Accélérer la mise en œuvre des projets - Identifier d'éventuelles ressources supplémentaires (financières/techniques) - Améliorer la préparation des entités bénéficiaires à recevoir des investissements	- Réduire les risques liés aux investissements - Améliorer la viabilité des projets - Faciliter l'accès au financement - Renforcer l'attrait pour les investisseurs	- Soutenir le développement de projets viables, en particulier sur les marchés mal desservis ou en phase de démarrage (avec BIO) - Co-investir dans des projets bancables - Soutenir le marché des capitaux propres dans ces pays
Mise en œuvre	Renforcer les systèmes de gouvernance et les capacités institutionnelles des organismes publics aux niveaux national et local afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques et la prestation des services publics. Soutenir l'élaboration de cadres stratégiques, juridiques, réglementaires et politiques propices au développement durable et facilitant les investissements publics et privés. Renforcer les capacités techniques, managériales et organisationnelles des principales parties prenantes afin d'améliorer la conception, la mise en œuvre et la pérennité des interventions de développement.	Jouer un rôle catalyseur en préparant des projets aboutis et des projets d'investissement bancables : Pour les collectivités locales : études de préparation de projets, renforcement des capacités Pour les organismes d'accompagnement des entreprises : renforcement des capacités, développement d'écosystèmes Pour les banques publiques de développement locales, les IMF et les banques commerciales : renforcement des capacités, études de marché, structuration d'instruments financiers Pour les entreprises : préparation de projets d'investissement ; accompagnement en matière de diligence raisonnable et d'évaluation des risques ; conception de stratégies (plan d'affaires, plan d'investissement, gestion des ressources humaines, transition écologique, etc.) Pour les acteurs belges (publics ou privés), assurer un rôle de liaison sur le terrain	Positionner Enabel comme facilitateur d'investissements en phase de démarrage afin d'apporter un financement d'amorçage et de mobiliser des financements complémentaires - Pour les acteurs publics : fournir une assistance technique et des subventions pour lancer des projets pilotes ou innovants - Pour le secteur privé : - Apporter un soutien direct aux entreprises (subventions pour couvrir les coûts de démarrage ou compenser des risques spécifiques) ou des garanties pour couvrir (partiellement) le risque de crédit ou d'investissement et soutenir les prêteurs et les investisseurs - Apporter un soutien indirect par l'intermédiaire des institutions financières locales existantes (assistance technique ou soutien financier aux mécanismes de garantie) - Mise en place d'un fonds de garantie géré par ENABEL permettant d'apporter un soutien à effet de levier tout en limitant l'utilisation des fonds publics	Contribuer à la mise à l'échelle des projets selon trois modalités possibles : - Lancer un programme tel que DeveloPPP ou les Challenge Funds - Élaborer des « accords de partenariat et de financement » avec des sociétés de gestion de capital-risque axées sur l'Afrique (subventions remboursables parallèlement à un investissement en fonds propres du capital-risque dans des start-ups ; assistance technique) - Participation directe à des fonds d'amorçage/de capital-risque – existants ou en cours de création – et complément par un programme d'assistance technique visant à renforcer la préparation des entreprises bénéficiaires et/ou la gestion des fonds (par exemple, la Facilité pour l'énergie numérique – dans les pays où ENABEL œuvre au développement du secteur privé, afin d'apporter un soutien à la sortie des entreprises en phase de développement)

Groupes cibles	• Institutions publiques, au niveau national (ministères, banques publiques) ou local	• Institutions publiques des pays partenaires, au niveau national ou local • Acteurs belges des secteurs public et privé • Organismes de soutien aux entreprises (OSE) • PME, coopératives, start-ups, entreprises phares	• Institutions publiques des pays partenaires, au niveau national ou local • PME, coopératives, start-ups, entreprises phares Institutions de microfinance • Banques commerciales, banques publiques locales	• Gestionnaires de capital-risque en phase de démarrage et investisseurs providentiels • Capital-risque d'entreprise • Organismes philanthropiques • Autres bailleurs de fonds
Instruments	• Assistance technique • Subventions	• Assistance technique • Subvention	• Assistance technique • Subventions (y compris les programmes innovants) • Protocole d'accord avec des entreprises • Garanties	• Assistance technique • Subventions de cofinancement pour des projets innovants (y compris des dispositifs innovants) • Souscription à des fonds de capital-risque en phase de démarrage