



Les bonnes performances des entreprises françaises d'expertise sur les financements des Banques de développement

Les banques de développement sont des acteurs majeurs du marché international de l'expertise puisqu'elles figurent parmi les principaux bailleurs, finançant sur leurs propres fonds ou sur les fonds qu'elles gèrent sous mandat (fonds fiduciaires), les études et le conseil qui leur permet de préparer leurs interventions auprès de leurs « clients », d'accompagner les projets qu'elles financent et d'en assurer le suivi.

Les prestataires auxquels elles recourent sont soumis à concurrence et sélectionnés via des marchés, en règle générale publiés. Ils sont parfois, selon les montants et les caractéristiques (urgence, sujets sensibles), sollicités directement, dans un sorte de concurrence restreinte. Il peut s'agir d'experts individuels, que les banques de développement recrutent pour des interventions courtes, ciblées et rapides ou, lorsqu'il s'agit de projets plus importants, d'opérateurs d'ingénierie ou d'assistance technique qui mobilisent et réunissent des experts, soit qu'ils en disposent déjà au sein de leur effectif, soit qu'ils les recrutent spécialement, options qui peuvent se combiner.

Comment les entreprises françaises parviennent-elles à se placer sur ce marché, fortement concurrentiel ? Sur celui-ci s'affrontent, et collaborent, des prestataires spécialisés sur des niches et des grands groupes internationaux de conseil et d'ingénierie, firmes multinationales ayant leur base aux Etats Unis, en Europe ainsi que des entreprises chinoises, indiennes, brésiliennes, fortement implantées sur leur marché intérieur mais également présentes dans leur environnement régional et ayant des ambitions mondiales.

La question de la part de marché de la France sur les financements multilatéraux (on ne retiendra ici que les institutions ayant un actionariat international, provenant de différents Etats et non pas émanation de tel ou tel Etat, telles les institutions bilatérales aussi importantes que l'américaine USAid, l'allemande Kfw et la française AFD) est intéressante à plusieurs titres.

En premier lieu, elle renvoie à celle de notre aptitude à récupérer, via nos entreprises, une partie de la contribution que la France verse à ces institutions internationales au titre de l'effort d'aide publique au développement (APD). Cette aide est très largement « déliée »¹, c'est-à-dire qu'elle ne peut financer l'acquisition de biens et services exclusivement auprès des fournisseurs provenant des pays financeurs. Pour autant, elle n'est pas nécessairement dénuée d'orientations et de conditions.

41 % de l'APD des pays développés, membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, passent par le canal multilatéral², qu'il s'agisse des banques de développement³, des fonds et programmes des Nations Unies et de l'Union européenne. La France est un peu en dessous de cet étiage (environ 35 % en 2013) après avoir été au-dessus mais elle a la particularité de très peu affecter ses contributions multilatérales à des thématiques particulières. Bon élève, elle contribue aux budgets généraux (y compris d'intervention) d'institutions, s'en remettant aux priorités qu'elles définissent par elles-mêmes. A l'inverse, le Royaume Uni ou l'Allemagne prennent le soin de garder une large maîtrise sur l'utilisation d'une partie des fonds qu'ils transfèrent en les affectant à des fonds spécifiques dont les priorités thématiques et géographiques correspondent à leurs priorités nationales. Bref, la France orientant moins étroitement que d'autres l'usage de ses dons, il n'est que d'autant plus éclairant d'essayer de savoir comment ses opérateurs, publics et privés, arrivent à émarger sur les fonds internationaux.

¹ A 80,4 %. Donnée 2014. Performance des membres du Comité d'aide au développement en matière d'aide publique au

² Donnée 2013. *L'aide multilatérale 2015. De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015*. OCDE 2016.

³ 22% de l'aide multilatérale des pays membres du CAD passe par les banques de développement. *Id.*

En second lieu, **l'expertise délivrée aux banques de développement est un levier d'influence majeur sur les programmes qu'elles financent**. Elle est en effet essentiellement pour ces institutions un appendice de leur activité principale de prêteur, une prestation en amont, soit pour renforcer une administration qui va bénéficier d'un programme, soit pour rendre possible un projet « physique » spécifique (financement d'une infrastructure, accompagnement d'une politique sectorielle) en confiant à des ingénieurs et consultants l'identification des mesures à prendre pour que le programme ou le projet se déroulent dans les meilleures conditions. Derrière les études et les conseils délivrés, ce sont des recommandations, des normes, des termes de référence, qui représentent des volumes cent fois plus élevés. Etre présent sur ce segment amont, c'est accroître les chances de l'être sur le marché des travaux, biens et services en aval.

De quel marché parle-t-on ?

Le volume annuel des interventions des banques de développement (valeur des contrats attribués) peut être estimé à environ 2 milliards USD par an (1,5 Md USD pour la Banque Mondiale, 0,5 Md USD pour le total des trois principales banques régionales⁴).

L'assistance est principalement destinée à des études et travaux d'ingénierie de projets. Sur les 2 Mds USD par an de contrats attribués, on peut approximer ce qui n'est pas directement lié à des projets physiques mais porte sur l'appui à des institutions et à des politiques à environ 300 à 400 millions USD par an. Il s'agit de moyennes annuelles calculées sur les dernières années.

L'examen des secteurs d'intervention (infrastructures d'eau, d'énergie, de transports, développement rural) ainsi que celui de la liste des attributaires confirment cette analyse. Ce sont en effet les ingénieristes qui concourent et remportent les marchés. Les acteurs français qui constituent le trio de tête consolidé sur les quatre institutions, à savoir Groupe Egis (de très loin), Louis Berger, Sofreco, combinent savoir-faire technique et institutionnel.

La notion de « Renforcement des capacités » (sous-entendu celles de l'administration) ne couvre dans la classification des Banques de développement qu'une partie marginale de leur activité au sein de l'assistance ou de la coopération technique. D'une part, cette dernière comprend essentiellement des prestations techniques faisant appel à des ingénieurs et destinées avant tout à préparer et superviser des projets financés, en don ou en prêt, par la Banque. Par ailleurs, lorsque la Banque Mondiale parle de « Renforcement des capacités », la Banque Africaine d'« Assistance technique institutionnelle », la Banque asiatique de « Réforme du secteur public » et la Banque Interaméricaine de « Réforme et modernisation de l'Etat » cela ne couvre qu'une partie, en générale modeste, de leurs activités institutionnelles (dont le bénéficiaire direct est l'administration en tant que telle et non le pays, via la réalisation d'un investissement). L'assistance technique apportée à une collectivité publique va bien au-delà de l'accompagnement de son administration. Elle semble viser l'expertise en politique publique en général.

Ainsi, la distinction entre « ingénierie » de projet et soutien institutionnel n'est pas absolument tranchée. Seule la Banque Africaine distingue, dans ses statistiques, l'assistance liée ou non à un projet spécifique qu'elle finance par ailleurs. Pour les autres, la frontière entre pilotage d'un projet et définition des mesures/politiques à prendre pour permettre sa réalisation (études, formation, environnement juridique, économique...) est trop ténue pour apparaître au seul examen des statistiques, de l'intitulé des projets ou du profil des attributaires qui cumulent souvent en leur sein, les savoir-faire d'études amont, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre... Le marché forme une sorte de continuum associant compétences institutionnelles et compétences plus techniques. La clé de la réussite sur ce marché concurrentiel résulte largement de la capacité à assurer, soit en interne à un groupe, soit au sein d'un consortium, cette continuité.

Comment se placent les entreprises françaises ?

Malgré la difficulté de l'exercice liée aux biais statistiques possibles⁵, il apparaît que la France est bien placée sur le marché de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine en raison des bonnes performances

⁴ Banque Africaine de développement, Banque Asiatique de développement, Banque Interaméricaine de développement. Ces données ont été retraitées à partir de celles fournies par les institutions elles-mêmes, avec l'appui des services officiels français.

de ses ingénieristes. Les performances sont nettement moins bonnes sur la Banque Asiatique et la Banque interaméricaine de développement.

De manière générale, sur l'ensemble des banques de développement, les résultats sont moins bons sur le seul segment de l'assistance institutionnelle que sur l'assistance technique au sens large.

Plus précisément, les opérateurs français arrivent :

- premiers sur les marchés d'« assistance institutionnelle » de la Banque mondiale (période 2009-2015) devant l'Inde, Allemagne, le Japon et le Royaume Uni mais loin derrière leurs concurrents sur le segment du « Renforcement des capacités » puisqu'ils ne sont que onzièmes, réalisant quatre fois moins que les Britanniques et deux fois moins que les Allemands ;
- deuxièmes sur l'ensemble des marchés d'assistance technique de la Banque Africaine de développement (180 M. USD de contrats attribués en moyenne par an sur 2010-2015) avec 10 % environ de ce total, à quasi-égalité avec le Canada, loin devant l'Allemagne (8,2%) et plus encore le Royaume Uni (2,4%) et, sur le seul segment de l'assistance institutionnelle, en quatrième position avec 8 M. USD par an, soit également 10 % de part de marché derrière les Etats-Unis (15,8%), le Royaume Uni, (13,2%), et la Tunisie (10,3%) ;
- douzièmes au total et troisièmes européens sur l'assistance technique de la Banque Asiatique de développement (200 M. USD par an en moyenne sur la période 2010-2014), avec 2,8% de part de marché, loin derrière le Royaume Uni, qui pèse plus de trois fois plus et, de manière plus modérée, derrière l'Allemagne (4,5 %) ;
- troisièmes européens également sur les marchés de prestations de services de la Banque Interaméricaine de développement loin derrière les Pays-Bas (biais fiscal lié au lieu d'immatriculation des firmes ?) et l'Espagne mais devant leurs concurrents britanniques et allemands.

Ainsi, s'il n'est pas surprenant que les acteurs français d'expertise soient plus présents en Afrique - région où ils bénéficient d'avantages comparatifs liés à la proximité géographique, au facteur linguistique et au maintien de liens politiques forts – que sur les continents asiatiques et américains, on se félicitera du remarquable résultat obtenu auprès de la Banque mondiale. Ce résultat compense pour partie la modestie des dotations budgétaires consacrées par la France à la coopération technique au regard de ce que font l'Allemagne, via la GIZ et la KfW et le Royaume Uni via le DFID. Cette performance est d'autant plus appréciable que la contribution française à la Banque mondiale est bien moins « fléchée » que celle de la plupart des grands pays industrialisés.

On retiendra que c'est le secteur de l'ingénierie, entreprises publiques comme privées, qui à l'origine de cette performance. En prenant des positions sur la définition en amont des politiques sectorielles, les acteurs français appliquent avec succès une stratégie d'influence qui permet aux constructeurs et aux équipementiers d'être présents sur des marchés d'exportation créateurs d'emploi. S'agissant du segment purement institutionnel, sur lequel se jouent les orientations politiques, la France reste relativement moins bien placée. Ce résultat apparaît plutôt décevant et invite à dépasser le discours sur le « modèle français » pour s'interroger sur les moyens de renforcer notre présence sur le thème de la « gouvernance », domaine dans lequel la France ne manque pas de discours, de projets et d'acteurs. Outre les opérateurs de coopération technique spécialisés qui vont chercher les financements des bailleurs, l'Agence française de développement s'est vu confier cette année la compétence de gérer l'aide bilatérale. On peut espérer qu'elle mette en place une feuille de route reposant sur une stratégie collective solide et qu'au-delà, une stratégie d'ensemble, telle qu'évoquée lors du débat récemment organisé par IDEFIE, soit mise en œuvre.

Novembre 2016

www.idefie.org

⁵ Le classement de la France et de ses opérateurs doit être interprété prudemment car le suivi des nationalités par les banques est effectué sur la base des immatriculations des entreprises (et de la résidence fiscale des consultants individuels). Cela introduit un biais important, impossible à mesurer et à corriger, car les grandes firmes peuvent choisir de soumettre des offres au nom de leurs filiales implantées dans les pays du Sud, en particulier dans les pays bénéficiaires des projets. Par ailleurs, s'agissant de la Banque Mondiale, quelques pays du Sud apparaissent très haut dans certains classements sectoriels en raison des volumes attribués à des agences spécialisées des Nations Unies, immatriculées dans ces pays (en crise notamment), sous-traitante de la Banque. Enfin, comme c'est le cas pour l'Union européenne, les bailleurs attribuent, dans leurs statistiques, l'intégralité du marché à la firme chef de file (contractante), ce qui ne reflète pas la réalité économique de l'activité réalisée par chaque entreprise au sein d'un consortium. Ce biais est neutre, s'appliquant à l'ensemble des firmes et n'invalide pas les données obtenues.