

1111111111
1111111111

GUIDE PRATIQUE POUR L'EXAMEN DES PROJETS

**ANALYSE DE COUT-UTILITE DU POINT DE VUE DE LA COLLECTIVITE
DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT**

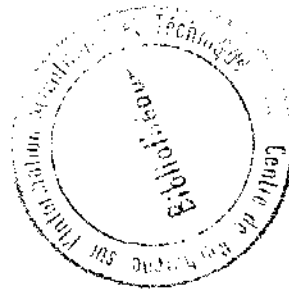
BIBLIOTHEQUE DU CERIST

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL
Vienne

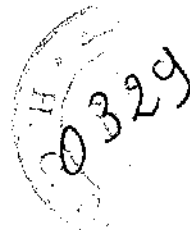
SERIE : FORMULATION ET EVALUATION DES PROJETS, N° 3

GUIDE PRATIQUE POUR L'EXAMEN DES PROJETS

ANALYSE DE COUT-UTILITE
DU POINT DE VUE DE LA COLLECTIVITE
DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT



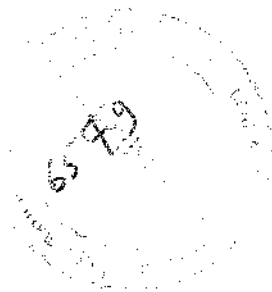
NATIONS UNIES
New York, 1979



BIBLIOTHEQUE DU CERIST

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur, John R. Hansen, membre du secrétariat de la Banque mondiale; elles ne reflètent pas nécessairement les vues du secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONU/DI) ou de celui de la Banque mondiale.

ID/SER.H/3



PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.78.II.B.3

Prix : 6 dollars des Etats-Unis

(ou l'équivalent en monnaie du pays)

BIBLIOTHEQUE DU CERIST

Préface

Le présent ouvrage, qui a été rédigé par un fonctionnaire de la Banque mondiale, John R. Hansen, est un guide qui doit servir d'instrument de travail et qui se réfère pour l'essentiel à la publication des Nations Unies intitulée *Directives pour l'évaluation des projets*. Les *Directives*, publiées en 1972, sont maintenant considérées comme un des principaux ouvrages de référence consacrés à l'évaluation des projets, dans la mesure où elles comportent une analyse approfondie des questions fondamentales qui se posent dans ce domaine. Mais, face à la rigueur et à la longueur de cet ouvrage, il nous est apparu nécessaire de publier un guide condensé et pratique à l'intention des analystes des pays en développement comme de ceux des pays industrialisés. Telle est l'ambition du présent ouvrage. Il s'agit d'une introduction simple à un sujet complexe, qui met à la portée d'un nombre plus grand de lecteurs l'ensemble des méthodes sur lesquelles s'appuient les *Directives*. Tout en restant fidèle à la conception qui sous-tend les *Directives*, l'auteur a voulu tenir compte des apports provenant d'autres sources, notamment des travaux sur le sujet de Ian M. D. Little et de James A. Mirrlees.

Ce *Guide pratique pour l'examen des projets* ne prétend pas, malgré le caractère général de son titre, couvrir tous les aspects de l'examen des projets avec le même souci du détail. S'il propose un cadre général qui regroupe les aspects les plus importants de l'étude des projets, il veut polariser l'attention sur l'analyse coût-utilité de ceux-ci, tant du point de vue de l'économie que du point de vue de la collectivité. Toutes les fois où cela se justifie, l'attention du lecteur est appelée sur les références de base concernant l'étude technique et financière des projets. Et si l'analyse du risque, qui est centrée sur la probabilité d'obtenir certains taux de rentabilité, est un instrument important d'analyse économique, elle peut être employée également pour l'analyse financière et elle a déjà été largement exposée dans le détail dans maintes autres publications. On ne l'abordera ici que brièvement, et seulement pour montrer de quelle façon on peut la concilier avec l'approche graphique intégrée et progressive exposée dans le présent *Guide*.

Même si tout a été fait ici pour mettre à la disposition du lecteur les indications pratiques dont il a besoin, cet ouvrage n'est pas un livre de recettes. Les problèmes que pose l'analyse des projets sont beaucoup trop variés pour que l'on puisse leur appliquer une procédure unique et mécanique. Les conditions économiques et sociales sont parfois très différentes d'un pays à l'autre, et chaque secteur a ses propres problèmes. En outre, le degré de détail auquel il convient de pousser l'analyse dépend souvent de facteurs tels que la dimension du projet, les résultats de projets similaires récents, le degré d'incertitude et le coût même de l'analyse. C'est pourquoi, tout au long du présent *Guide*, on a voulu se borner à définir les principes généraux et présenter seulement des suggestions essentielles concernant l'application de la méthode ONUDI.

Bien qu'il ait été conçu avant tout pour être utilisé à l'échelon national, le *Guide* offre une approche et un cadre général à partir desquels les pays qui font partie de

marchés communs pourraient aborder le problème du choix et de la répartition des industries régionales qui, pour des raisons d'économies d'échelle, ne devraient pas être implantées dans chacun des pays membres.

Il est trois catégories de lecteurs aux yeux desquels ce *Guide*, plus particulièrement, présentera de l'intérêt :

a) L'agent d'exécution, qui n'a pratiquement pas de formation en matière de théorie économique, et qui cherche avant tout à tirer d'un projet précis une quantité raisonnable de bénéfices ou d'avantages du point de vue économique et pour la collectivité;

b) L'analyste, ayant quelques connaissances en économie, qui cherche à réaliser une analyse socio-économique plus poussée;

c) L'économiste qui désire avoir à sa disposition une introduction relativement succincte à la méthode ONUDI d'évaluation économique des projets.

L'auteur a donc tenté de rédiger le *Guide* de façon qu'il soit lisible à la fois à trois niveaux différents.

Le texte proprement dit est axé sur les besoins des analystes ayant des connaissances sérieuses en économie et il devrait leur être utile quand ils participent à des stages et des séminaires de formation en matière d'évaluation des projets. Mais, à l'intérieur de ce texte, divers postulats relativement simples ont été précisés de façon à aider les agents d'exécution qui n'ont d'autres ambitions que de pouvoir évaluer de façon élémentaire les avantages du projet du point de vue économique et pour la collectivité en appliquant la méthode de l'ONUDI. On reconnaîtra ces postulats simplificateurs au fait qu'ils sont précédés de l'expression imprimée en italiques : "*dans la pratique...*". De même, ces lecteurs pourront utilement se servir du glossaire des termes employés dans l'évaluation des projets. Enfin, un certain nombre de notes, de nature plus technique, ont été ajoutées en bas de page, à l'intention de ceux qui cherchent à retrouver tout l'aspect analytique du texte original. Il reste que, d'une façon générale, le présent *Guide* s'adresse beaucoup plus aux praticiens et aux agents d'exécution que les *Directives* originales.

Il convient d'attirer l'attention du lecteur sur le fait qu'aucun de ces deux ouvrages, qu'il s'agisse du *Guide pratique pour l'examen des projets* ou des *Directives*, n'a pour objet de permettre l'évaluation des projets d'assistance à caractère humanitaire, et que ces ouvrages n'ont pas non plus été conçus à l'intention des entreprises privées à but exclusivement lucratif. Dans le premier cas, il ne s'agit pas de maximiser un taux de rentabilité économique ou social, mais d'alléger des souffrances humaines précises. Dans le second cas, les considérations de prospérité nationales ne tiennent pas une place essentielle; c'est à la société, par l'intermédiaire des pouvoirs publics, qu'il appartient de fixer des prix et de mettre en œuvre des législations précises (concernant notamment la sécurité du travail et la réglementation antitrust) qui inciteront les entrepreneurs privés à prendre des décisions qui soient compatibles avec l'intérêt de la collectivité nationale. Enfin, soulignons que ce *Guide* concerne les études préalables ou *ex ante*; l'auteur laisse à d'autres le soin d'exposer les problèmes que pose l'évaluation *ex post*, c'est-à-dire l'analyse indispensable des raisons pour lesquelles un projet a réussi ou échoué.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
I. APERÇU GENERAL	1
Les premières <i>Directives pour l'évaluation des projets</i>	1
Portée du présent ouvrage	3
II. PREMIERE PHASE. LE CALCUL DE LA RENTABILITE FINANCIERE ET LE CADRE ANALYTIQUE	9
Le système de documentation intégré	9
L'analyse du point de vue financier	13
Passage à l'analyse économique	22
III. DEUXIEME PHASE. LES AVANTAGES ECONOMIQUES DIRECTS : PROBLEMES ET PRINCIPES GENERAUX	23
Le principe de l'optimum second (<i>second-best</i>)	23
Détermination des prix de référence : méthode sélective	24
Le calcul des prix de référence : principes fondamentaux	25
Traitement des impôts	32
La question du numéraire	33
Facteurs d'ajustement	38
IV. DEUXIEME PHASE. LES AVANTAGES ECONOMIQUES DIRECTS : APPLICATIONS SPECIFIQUES	40
Prix de référence pour des ressources spécifiques	40
Application des prix de référence	53
Les devises et les changes	56
Acceptabilité économique et taux d'escompte de la consommation	61
V. LA MESURE DES INCIDENCES EN MATIERE DE REPARTITION DU REVENU	64
Notions d'ordre général	64
L'application de la méthode	68
Conclusions	74
VI. TROISIEME PHASE. LA REPARTITION DES AVANTAGES DANS LE TEMPS : INCIDENCES SUR L'EPARGNE	78
Répartition du revenu	79
Incidences sur l'épargne	79
Evaluation des incidences sur l'épargne	80

	<i>Pages</i>
VII. QUATRIEME PHASE. LA REPARTITION DES AVANTAGES ENTRE CONTEMPORAINS : INCIDENCES SUR LA REPARTITION DU REVENU	83
Les facteurs d'ajustement	84
L'estimation des coefficients de pondération	84
L'application des coefficients de pondération	87
L'analyse des résultats	88
Incidences sur le revenu régional	90
Incidences sur le revenu de l'Etat et sur celui du secteur privé	90
Récapitulation	91
VIII. CINQUIEME PHASE. PRIORITES NATIONALES ET POLITIQUE SOCIALE	92
IX. MATRICE RECAPITULATIVE DU PROJET	95

Annexes

I. Tableaux	98
II. Traitement des valeurs actualisées nettes	115
III. L'élasticité de l'utilité marginale du revenu	116
<i>Glossaire</i>	117
<i>Bibliographie</i>	135

Figures

I. Courbes de la valeur actualisée nette	17
II. Reproduction des deux faces de la fiche portant les formules imprimées nécessaires pour le calcul rapide du taux de rentabilité interne et de la valeur actualisée nette	21
III. Valeurs critiques	52
IV. Courbes de valeurs financières et économiques actualisées	55
V. Graphique récapitulatif du projet	96

NOTES EXPLICATIVES

Le terme "roupies" désigne toute monnaie nationale, quel que soit le pays. Le terme "dollars" est employé d'une façon générale pour désigner une devise ou monnaie étrangère.

Outre celles qui sont signalées dans le glossaire, les abréviations ci-après ont été employées dans le présent ouvrage :

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

USAID United States Agency for International Development

Les signes suivants ont été employés dans les tableaux :

Trois points (. . .) indiquent que la rubrique est sans objet dans le cas considéré.

Un tiret (-) indique que le montant est nul.

Dans la traduction de la présente publication, on a omis l'index par sujet de la version originale anglaise.

I. APERÇU GENERAL

LES PREMIERES DIRECTIVES POUR L'EVALUATION DES PROJETS

Le souci principal qui a guidé les auteurs de l'ouvrage *Directives pour l'évaluation des projets*¹, qui sert de base au présent *Guide*, était de remédier à l'absence de toute méthode qui puisse réellement servir à évaluer les avantages et les coûts économiques et "sociaux" des projets dans les pays en développement. Et pourtant, le recours à une méthode de cette nature s'imposerait vraiment dans les pays où les prix du marché ont subi des distorsions sérieuses du fait de l'application presque constante de politiques commerciales protectionnistes. Il s'imposerait également dans les pays où le chômage sévit parce que la main-d'œuvre est trop chère en raison de la législation sur les salaires minimaux et de la pression syndicale, et parce que les capitaux sont à la fois rares et bon marché du fait des taux d'intérêt subventionnés, des exonérations fiscales sur les importations de biens d'équipement et de la rapidité excessive de l'amortissement. Les politiques de ce type entraînent également des distorsions des prix du marché, de sorte que les calculs concernant les profits des entrepreneurs privés ne donnent pas une idée exacte des profits et des pertes pour la collectivité nationale.

Il arrive fréquemment que des changements profonds de politique économique ne suffisent pas à supprimer les distorsions des prix du marché, du fait de la résistance de forces politiques puissantes qui ont tout intérêt au maintien du *statu quo*. Dans de telles circonstances, une des façons d'améliorer le rendement de l'économie et la justice sociale est de fonder les décisions concernant les investissements sur des prix "de référence" ou "virtuels" qui expriment quelle est, pour le pays, la valeur véritable de ses ressources. Ces prix "de référence" peuvent être soit des "paramètres nationaux" (le prix de référence des devises, par exemple), soit typiques d'un secteur, d'une région et/ou d'un projet donné (le taux de salaire de référence de la main-d'œuvre, par exemple). Pour tout dire en peu de mots, les *Directives* montrent comment on peut calculer ces prix de référence et s'en servir pour le choix des projets.

Il reste que les auteurs des *Directives* n'ont pas pour unique souci l'utilisation efficace des ressources ou la croissance maximale du produit national brut; ils sont également préoccupés par les inégalités dans la répartition du revenu qui apparaissent fréquemment dans les pays en développement. Si les *Directives* occupent une place importante parmi les ouvrages consacrés à l'évaluation économique des projets, c'est en partie parce qu'elles mettent l'accent sur les décisions qui, en matière d'investissement, tendent à renforcer la justice sociale dans le processus de développement.

Malheureusement, les stratégies les plus "efficaces" en matière de développement sont fréquemment celles qui ne tendent pas à corriger les inégalités actuelles de la

¹ Publication des Nations Unies, numéro de vente : 72.II.B.11.

répartition du revenu, et qui même les aggravent parfois². En général, il n'est pas possible de maximiser simultanément l'efficacité et l'équité. Il y a fréquemment un choix à faire entre les deux, et c'est précisément la détermination du point d'équilibre qui est peut-être une des tâches les plus délicates dont les planificateurs du développement doivent s'acquitter. Pour aider les planificateurs à prendre ces décisions difficiles, les *Directives* insistent sur cet aspect des décisions en matière d'investissement que les auteurs appellent le processus "technique-politique". Reconnaissant qu'il est généralement difficile aux responsables politiques de formuler une fois pour toutes des règles quantitatives concernant l'importance relative de ces deux critères contradictoires afin de guider les analystes des projets dans leur choix entre les diverses variantes de projets et de conceptions, les auteurs des *Directives* proposent que les analystes élaborent des variantes qui diffèrent en fonction de l'importance qu'ils accordent à l'efficacité et à l'équité, respectivement. Puis, en observant quels sont les projets que les responsables politiques ont choisis, les analystes peuvent alors déterminer les coefficients de pondération implicites qu'il convient d'attribuer à ces objectifs contradictoires. Ce mode d'approche n'est évidemment pas limité à la seule alternative "efficacité et équité"; il peut aussi être employé pour déterminer le poids que représentent aux yeux des responsables des décisions d'autres objectifs qui ne sont pas liés à l'efficacité, notamment la nécessité de répondre aux besoins essentiels des classes pauvres ou l'indépendance énergétique du pays.

Il a été fait grand cas, dans les ouvrages consacrés à l'évaluation des projets, de cette approche "technique-politique" qui a été proposée dans les *Directives*. Mais il serait faux d'y voir un simple processus de décision inversé : dès le début, les auteurs précisent³ que cette méthode implique toujours une réciprocité; l'interaction entre les divers niveaux — responsables politiques, planificateurs centraux et évaluateurs de projets — ne s'exerce jamais dans un sens plutôt que dans un autre. Une structure rigide à sens unique serait hors de place dans les petits pays, surtout ceux qui sont fortement centralisés, où il arrive que les évaluateurs des projets et les responsables des décisions, quand il ne s'agit pas des mêmes personnes, ont l'habitude de travailler ensemble. Il reste que cette idée d'un processus itératif aboutissant à la définition des principaux paramètres demeure valable, même quand il n'implique qu'une seule personne. En sa qualité d'analyste, le responsable politique prépare ou fait préparer plusieurs variantes dont chacune tient compte de l'incidence des divers points de vue. Puis, en sa qualité de décideur, il étudie les incidences de ces diverses variantes et se prononce, tout bien pesé, sur le choix qu'il convient de faire entre elles. Et par une analyse des dosages qu'il a été amené à faire implicitement, il découvre les poids qu'il a intuitivement attribués aux divers objectifs déterminants et il en déduit les coefficients de pondération correspondants. Il ne lui reste plus qu'à préciser ces coefficients à l'occasion de l'élaboration d'autres projets.

Mais il est une autre décision qui est étroitement liée au choix entre les critères d'équité et de rentabilité : c'est celle qui consiste à déterminer dans quelle mesure la consommation actuelle doit être sacrifiée à un investissement qui offrira des possibilités accrues de consommation à l'avenir. Bref, quelle importance faut-il donner aux besoins de nos enfants face aux nôtres ? La méthode ONUDI oblige les

² Hollis B. Chenery et ses collaborateurs, *Redistribution with Growth* (Londres, Oxford University Press, 1974).

³ *Directives*, p. 12 à 15.

planificateurs à s'attaquer de front à ce problème décisif en demandant à l'analyste d'attribuer à la consommation future et à l'investissement actuel des valeurs calculées en fonction de la consommation actuelle.

Mais les *Directives* présentent deux autres caractéristiques qui leur assurent une place à part parmi les écrits sur le sujet. Tout d'abord, après avoir reconnu que certains obstacles au commerce international ne disparaîtront probablement jamais et qu'il importe d'optimiser les avantages à l'intérieur de ce milieu "sous-optimal", les auteurs examinent de près ce que les consommateurs sont disposés à payer pour les biens qui sont à leur disposition sur le marché intérieur. C'est notamment cette perspective qui les a conduits à choisir la monnaie nationale comme unité de compte, ou numéraire, plutôt qu'une devise. S'il y a cependant la moindre chance que ces biens fassent l'objet d'une demande supplémentaire qui ne peut être satisfaite que par des échanges internationaux, les *Directives* encouragent l'emploi des "prix à la frontière".

En second lieu, les avantages et les coûts des projets sont mesurés en fonction de la consommation plutôt que de l'investissement (qui est le critère choisi dans la méthode Little-Mirrlees⁴), ce qui est conforme à l'importance que la méthode ONUDI accorde à la consommation en tant que but ultime de l'investissement. Mais le choix du numéraire ne change pas, au fond, les conclusions auxquelles l'une et l'autre méthodes permettent d'aboutir⁵. Et il faut ajouter que les changements apportés à la méthode Little-Mirrlees dans l'édition révisée de 1974, joints à ceux que le présent ouvrage apporte à la méthode ONUDI, font que ces deux méthodes sont désormais très proches l'une de l'autre en ce qui concerne la manière d'aborder, sur le fond, l'évaluation économique des projets.

Portée du présent ouvrage

Comme on l'a déjà souligné :

"...l'élaboration de directives pour l'évaluation et la formulation des projets n'est pas une entreprise unique et sans suite que l'on peut interrompre à partir d'un point donné; il s'agit plutôt d'un processus ininterrompu dans lequel il faut que la méthodologie ou les ensembles de principes déjà posés soient constamment mis à jour, révisés et complétés à partir de l'expérience quotidienne de ceux dont le travail consiste à mettre en pratique les règles relatives à l'évaluation des projets⁶".

⁴ I. M. D. Little et J. A. Mirrlees, *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (Londres, Heinemann, 1974). A l'origine, la méthode Little-Mirrlees a été publiée sous le titre *Manuel d'analyse des projets industriels* (Paris, OCDE, 1968).

⁵ La question du numéraire est examinée dans les pages 33 à 38. Au fond, le choix du numéraire ne modifie pas plus la conclusion que celui du kilomètre ou du mille anglais ne modifie le temps qu'il faut pour se rendre d'un point à un autre. L'unité de compte, c'est-à-dire l'unité dont on se sert pour mesurer la distance, n'a guère d'importance pourvu que ce soit toujours la même que l'on emploie.

⁶ S. A. Marglin, Discours de présentation devant le Colloque sur l'analyse avantages-coûts qui s'est tenu en mars 1973 à la Banque interaméricaine de développement, à Washington, D.C. Voir *Social and Economic Dimension of Project Evaluation*, ouvrage publié sous la direction de H. Schwartz et R. Berncy, Washington : Banque interaméricaine de développement, 1977, p. 49.

BIBLIOTHEQUE DU CERIST

Dans le présent ouvrage, la méthode d'évaluation des projets qui est exposée dans les *Directives* a été divisée en cinq phases, qui toutes convergent vers une mesure de l'avantage du projet du point de vue de la collectivité :

1. Calcul de la rentabilité financière aux prix du marché;
2. Calcul des prix de référence des ressources de façon à obtenir l'avantage net en prix économiques;
3. Ajustement pour tenir compte des incidences du projet sur l'épargne et l'investissement;
4. Ajustement pour tenir compte des incidences du projet sur la répartition du revenu;
5. Ajustement pour tenir compte de la production ou de l'utilisation par le projet de biens tels que les produits de consommation de luxe, ou des besoins fondamentaux dont la valeur pour la collectivité est inférieure ou supérieure à leur valeur économique.

Chacune de ces phases s'appuie sur des modifications de tableaux analytiques intégrés types. Combinés avec l'analyse graphique, ces tableaux conduisent l'analyste, en passant par une série de stades logiques, de l'analyse financière type à une évaluation économique complète du projet et de ses incidences quantifiables sur le plan de la collectivité.

Les diverses phases sont conçues de façon à mettre en lumière les avantages du projet, mais en les présentant à chaque fois sous un angle différent. Aucune des phases de la méthode ONUDI ne peut à elle seule fournir assez de renseignements pour que l'on puisse juger des mérites du projet, puisque chacune d'entre elles permet de mesurer les mérites en les abordant sous des angles différents — incidences du projet sur les profits financiers de l'investisseur, sur l'utilisation des ressources du pays, sur la structure de l'épargne et de la consommation dans le pays, sur la répartition du revenu et sur tout autre objectif dont les responsables des décisions peuvent décider de tenir compte. De même, il ne servirait pas à grand-chose de calculer une valeur unique qui résumerait toutes ces incidences par l'application d'un système quelconque de pondération, car cette valeur tendrait à masquer les effets du projet sur ces divers facteurs⁷. Il faut que le responsable politique soit informé de ce que devrait normalement être chacune de ces incidences. Supposer que deux projets qui se voient assigner le même "nombre" final sont obligatoirement aussi avantageux l'un que l'autre revient à simplifier exagérément le problème; cela supposerait que tout le monde s'accorde quant aux coefficients de pondération appliqués aux différentes mesures de la désirabilité du projet, situation que l'on ne risque guère de rencontrer dans la réalité. Le dialogue entre les analystes du projet et les responsables politiques sera nécessairement beaucoup plus fructueux si l'analyse permet d'identifier clairement les incidences diverses d'un projet de façon qu'elles puissent être débattues ouvertement et de façon directe.

⁷ L'ouvrage de Lynn Squire et d'Herman van der Tak, *Economic Analysis of Projects* (Baltimore, John Hopkins, 1975), qui est une contribution importante et récente aux travaux consacrés à l'évaluation économique des projets, offre un exemple de méthode qui englobe implicitement tous les indicateurs dans un chiffre final unique par l'utilisation d'un système de pondération applicable à chaque "objectif".

Le sens des priorités

Il serait bon que ceux qui sont chargés d'évaluer les projets au moyen des critères avantages-coûts évaluent aussi leur propre travail en fonction des mêmes critères. Il est facile, en effet, de se laisser prendre par les subtilités théoriques de l'évaluation économique au point que l'analyse ne fournit plus que des renseignements superflus ne permettant pas de décider des meilleures formes d'investissement. Il reste qu'il n'est pas possible de définir le point minimum de détail analytique qui serait applicable à tous les projets dans tous les pays, et ce en raison de l'immense variété des besoins. Par conséquent, certains des détails de l'analyse proposée dans les *Directives*, qui sont expliqués ci-après, ne méritent pas nécessairement d'être incorporés dans l'analyse de certains projets. Il nous faut les mentionner ici pour le cas où les évaluateurs en auraient besoin, mais c'est à ces derniers qu'il appartient de décider desquels ils devront se servir pour l'étude d'un projet donné. Dans la pratique, on peut tenir compte des considérations suivantes :

a) Toute évaluation économique sûre doit être précédée d'une analyse technique et financière judicieuse. C'est pourquoi la première phase (rentabilité financière) est, dans tous les cas, une condition préalable. En dépit des ouvrages nombreux qui ont été consacrés ces dernières années à l'évaluation préalable des projets du point de vue de l'économie, une bonne analyse technique débouchant sur la présentation de variantes soigneusement mises au point est encore l'élément le plus important de l'élaboration des projets, et elle demeure encore l'exception⁸ ;

b) Il reste qu'une analyse de rentabilité commerciale ne suffirait que si le projet devait fonctionner dans un marché raisonnablement "parfait", c'est-à-dire un marché sur lequel les prix expriment la rareté relative des divers biens. Quand le marché est "imparfait", ce qui est généralement le cas dans les pays en développement, c'est l'analyse prévue à la deuxième phase qui s'impose, celle des avantages économiques, dans laquelle on attribue aux apports et aux productions leurs prix économiques de référence⁹ ;

c) La troisième phase de l'analyse proposée dans les *Directives* (ajustement pour tenir compte de l'incidence sur l'investissement et la consommation) revêt une importance particulière dans le cas des projets produisant des avantages pour les groupes qui n'épargnent qu'une faible partie du revenu supplémentaire, surtout dans les pays où il y a pénurie de capital en raison de l'écart existant entre l'épargne réelle et celle qui serait nécessaire ;

⁸ On trouvera dans *A Guide to Project Appraisal in Developing Countries* (Londres, Overseas Development Administration, 1972) des listes de contrôle très bien faites concernant les aspects technique, administratif et financier de l'évaluation des projets. L'ouvrage intitulé *Appraisal Guidelines for Development, Part II* (Washington, United States Agency for Industrial Development, 1974) est également d'une grande utilité à cet égard.

⁹ Dans les *Directives*, on tend à considérer les prix de référence comme des prix "sociaux". Néanmoins, pour établir une distinction entre les différents prix de référence employés aux diverses phases proposés dans le présent *Guide*, on utilise le terme "économique" pour désigner les prix de référence de la deuxième phase de l'analyse, où l'accent est mis sur l'efficacité économique. On a réservé le terme "social" aux prix virtuels de la troisième et de la quatrième phase, niveaux auxquels il est tenu compte de l'incidence du projet sur la distribution du revenu.

d) Quant à l'importance de la quatrième phase prévue dans les *Directives* (répartition du revenu), elle est fonction de l'ordre de priorité que les pouvoirs publics attribuent à l'augmentation du revenu des personnes pauvres, et de la mesure dans laquelle le projet produit des avantages supérieurs à la moyenne pour les très riches ou pour les très pauvres;

e) Il est probable que la cinquième phase ne s'imposera que dans les cas relativement rares où le projet produira ou utilisera un bien dont la valeur du point de vue de la collectivité est sensiblement supérieure ou inférieure à sa valeur économique.

Dans la pratique, et en raison de la manière dont ces diverses phases sont présentées dans le *Guide*, il est possible, et parfois même souhaitable, de sauter certaines phases quand les ajustements nécessaires au niveau de ces phases seraient négligeables. C'est ainsi que dans les pays gros producteurs de pétrole, où l'épargne ne pose aucun problème mais où la répartition du revenu est très inégale, il serait recommandé de renoncer à la troisième phase (incidence sur l'investissement) et de passer directement à la quatrième. Quant à la cinquième phase, elle peut prendre une importance spéciale dans les pays socialistes où les objectifs qui ne sont pas ceux de l'efficacité économique ont une place déterminante.

Combinées à l'analyse technique et administrative qui fait nécessairement partie de l'analyse financière, ces cinq phases composent l'ensemble de l'étude préalable classique du projet. Mais la nécessité de tenir compte du bien-fondé des projets du point de vue de la collectivité apparaît de plus en plus clairement à tous. Il s'agit de savoir à qui profitera le projet, où habitent les bénéficiaires, qui sera lésé par l'exécution du projet et quels sont les besoins minimaux, en matière d'éducation par exemple, pour la participation au projet, s'il est possible de réunir une direction suffisamment éclairée pour assurer la réussite du projet, ou s'il faut mettre en place une nouvelle structure organisationnelle pour que les avantages produits par le projet aillent bien à ceux auxquels ils sont destinés. Les projets ne manquent pas qui, en dépit d'un taux de rentabilité économique élevé, ont rencontré de graves difficultés parce que l'analyste a omis de poser ces questions. L'analyse du bien-fondé des projets du point de vue de la collectivité n'entre pas dans le cadre du présent ouvrage, même si bon nombre des questions qui se posent lors de la cinquième phase ne peuvent être résolues que par une analyse de ce type¹⁰.

Analyse différentielle

Cette approche, celle qui est fidèlement suivie dans les *Directives*, présuppose que le projet à analyser se traduira par une activité économique nouvelle, par exemple une nouvelle usine ou une entreprise agricole sur une terre jusque-là inculte. Dans la pratique, toutefois, de nombreux projets ne visent qu'à modifier une activité économique existante, comme dans le cas de l'augmentation de la capacité de production d'une usine ou de la construction d'un réseau d'irrigation sur des terres déjà cultivées. L'existence d'investissements antérieurs qui continueront à produire des avantages dans le cadre du projet en cause, et dont il faudra évidemment tenir

¹⁰ Ceux qui souhaiteraient approfondir ce point peuvent consulter la section intitulée "Guidance on social soundness analysis" dans *Project Assistance Handbook* (Washington, United States Agency for International Development, 1975), p. 5A-1 à 5A-12.

compte, complique les calculs, mais il n'est en rien nécessaire de modifier les principes et les méthodes de base de façon à les adapter à ces situations "différentielles". La seule différence tient à la nécessité de préparer trois séries de données au lieu d'une seule. Au lieu de calculer seulement les coûts et les avantages futurs découlant directement du projet, comme on le fait dans le cas de projets nouveaux, il faut alors élaborer également une série de données portant sur la situation qui existerait à l'avenir en l'absence du projet et une troisième série illustrant la différence entre les deux situations¹¹. En l'occurrence, il faut se référer aux données concernant les flux de trésorerie différentiels de façon à calculer les valeurs actualisées nettes et les taux de rentabilité, et à déterminer si le projet produira assez d'avantages supplémentaires pour justifier le supplément de coût. Mais il faudrait que l'analyste calcule également le taux de rentabilité ou la valeur actualisée nette de l'ensemble du projet (la situation "après"); des cas peuvent en effet se présenter où, en raison d'une détérioration rapide de la situation "sans", les avantages différentiels sont assez considérables sans que le projet en soit justifié pour autant. Telle serait, par exemple, la situation d'une terre marginale soumise à une érosion rapide, qui ne devrait pas être cultivée mais rendue à la forêt.

L'alternative de l'exactitude et des incidences

L'étude économique préalable devrait permettre de déterminer si un projet est acceptable et, si oui, quelle en est la meilleure variante; il ne s'agit pas de quantifier avec le plus d'exactitude possible la multitude d'effets directs ou indirects que le projet peut avoir sur l'économie. Il ne faut tenir compte que de ceux qui peuvent influencer de façon significative sur la conclusion définitive. Cela peut paraître déplacé aux yeux du théoricien soucieux de perfection, mais si un calcul plus précis des prix de référence ne modifiera probablement pas la conclusion à laquelle on aboutira en fin de compte, pourquoi s'en soucier ? (On trouvera aux pages 17 et 18 un moyen d'identifier à l'avance les prix de référence qui sont de nature à influencer sur la décision définitive).

De plus, l'auteur du *Guide* s'est rangé à l'opinion selon laquelle des prix de référence approximatifs appliqués dès le début de la conception d'un projet sont autrement plus importants que des prix virtuels plus précis appliqués juste avant la présentation du projet en vue de son approbation définitive. Les premiers orientent la genèse du projet en fonction des priorités économiques; les seconds ne sont que maquillage. Comme l'a dit quelqu'un, à quoi cela sert-il d'attribuer un prix virtuel au travail d'un conducteur de tracteur — cela ne fait que rendre plus rentable les techniques de culture à forte composante de capital ! C'est avant qu'il faut appliquer les prix de référence, quand le choix est encore entre la mécanisation et l'utilisation des animaux de trait. La même observation est valable dans les autres secteurs où, si l'économiste attire l'attention de l'ingénieur sur une distorsion grave des prix, le second pourra dès le début concevoir des variantes du projet qui seront compatibles avec la véritable valeur des ressources pour le pays.

¹¹ Il est important de souligner que cette analyse doit porter sur les situations "avec et sans", et non sur les situations "avant et après". La situation peut parfaitement s'améliorer (ou s'aggraver) sans que le projet ne soit réalisé; on ne peut porter au compte du projet tous les changements intervenus après son exécution, mais seulement ceux qui viennent s'ajouter aux changements qui auraient été enregistrés de toute façon, ou qui en ont accru la portée.

La perfection dans le calcul des prix de référence n'a évidemment aucun sens s'il s'agit d'appliquer ces chiffres dans les premiers stades de la conception du projet, quand on ne dispose encore que de données très grossières sur les entrées et les sorties matérielles. La grande précision apportée au calcul de ces prix serait vite inutile face à des données aussi approximatives, et c'est précisément à ces données-là qu'il convient d'appliquer les prix virtuels pour que ceux-ci aient l'incidence la plus forte possible. Il reste que l'économiste peut encore jouer un rôle utile aux derniers stades de l'élaboration du projet, en travaillant avec l'ingénieur et l'analyste financier pour améliorer la conception du projet afin d'en maximiser la rentabilité des points de vue financier et économique à la fois.

L'idée que l'on retire en général des ouvrages consacrés à l'évaluation des projets est qu'il s'agit essentiellement de produire un ensemble ou une série de nombres qui permettront de déterminer si un projet est bon ou mauvais. En réalité, ce ne sont pas les nombres qui sont importants, mais plutôt la façon dont l'évaluation du projet permet de se faire une idée des qualités et des défauts de celui-ci. Les chiffres et les nombres sont simplement les instruments d'une discipline qui oblige l'analyste à prendre en compte tous les facteurs pertinents, et un moyen de communiquer ses conclusions à d'autres. Le jugement presque instinctif d'un analyste expérimenté qui sait discerner les différences essentielles entre la valeur marchande et la valeur économique des principales entrées et sorties peut conduire à une évaluation beaucoup plus exacte des mérites d'un projet qu'une méthode mathématique perfectionnée entre les mains d'un analyste novice. Presque toutes les méthodes quantitatives, et celle-ci ne fait pas exception, comportent des éléments qui font que les résultats varient très facilement en fonction de certaines hypothèses critiques^{1 2}. Il est donc indispensable d'aborder les aspects quantitatifs de l'évaluation avec une sérieuse dose de bon sens.

^{1 2} On trouvera dans les pages 88 à 90 un exemple de l'incidence que des hypothèses concernant les coefficients de pondération applicables à la répartition du revenu peuvent avoir sur le taux de rentabilité.

BIBLIOTHEQUE DU CERIST