

L'analyse économique de projet : un outil au service de décisions de financement éclairées

Policy Brief

Faits saillants

- ▶ Dès les années 1950, l'analyse économique de projet (AEP) s'est imposée chez les bailleurs comme pratique obligatoire et additionnelle à l'analyse financière des investissements, pour évaluer les impacts attendus pour la collectivité, dans un contexte d'opposition entre approche planifiée du développement et maximisation du bien-être par le marché.
- ▶ Les critiques successives sur le bien-fondé des AEP et leur prisme économique ont eu raison de l'obligation d'en disposer chez les bailleurs d'aide. L'évolution des modes de coopération et l'autonomisation des pays emprunteurs a relégué les AEP au rang d'option pour ces investissements sur financement extérieur.
- ▶ Pourtant, les AEP restent un outil utile, complémentaire à d'autres approches basées sur des critères qualitatifs ou biophysiques, et nécessaires à la prise en compte des risques financiers systémiques. Elles ont la vertu de susciter du dialogue politique, d'élaborer une vision de l'avenir, de réfléchir au coût de l'inaction, de favoriser la préparation et *in fine* la performance d'exécution des projets. Elles peuvent également éclairer la réflexion en termes de flux physiques.
- ▶ Une revitalisation des AEP passe toutefois par le respect de bonnes pratiques de construction et d'utilisation, et par la recherche continue d'améliorations méthodologiques.

Auteurs

FAIVRE-DUPAIGRE Benoît (Direction exécutive Innovation, stratégie, recherche, AFD)
FOURMANN Emmanuel (Direction exécutive Innovation, stratégie, recherche, AFD)

Qu'est-ce que l'analyse économique de projets (AEP) ?

L'analyse économique de projet, ou évaluation socio-économique dans les textes administratifs, « permet d'apprécier le bénéfice d'un investissement pour la collectivité, en analysant les gains de bien-être et les coûts que celui-ci induit pour la collectivité. Elle doit simplement fournir des éléments d'analyse objectifs quant à l'opportunité d'un investissement et de ses différentes variantes et permettre une comparaison entre plusieurs projets » (France Stratégie 2023).

Elle se distingue de l'analyse financière (pratiquée par le prêteur soucieux de récupérer sa mise), de la projection budgétaire (intégration des coûts récurrents de l'investissement) et de l'analyse environnementale et sociale (à laquelle elle emprunte pourtant de nombreuses techniques de calcul). L'AEP veut quantifier le bénéfice collectif tiré d'un projet (est-ce globalement un projet qui apporte de la valeur pour la communauté?) et sa répartition entre membres (qui profitera le plus ? Y aura-t-il des perdants ?). Elle mesure la valeur, si possible monétaire ou monétarisée, des coûts et avantages pour chaque acteur affecté par le projet et intègre les dimensions sociales et environnementales dans l'évaluation des effets et des dynamiques générés par ce projet.

Différentes méthodes existent qui reposent sur des principes communs consistant à identifier :

- La durée pertinente (l'horizon du projet) ;
- Le périmètre technique de l'investissement (ex : l'usine électrique mais aussi sa ligne de transport) ;
- La totalité des personnes affectées, parfois voisines du projet, parfois distantes, parfois planétaire (ex : émission de polluants) ;
- La série des flux et impacts financiers et économiques, y compris les externalités, pour leur affecter un prix ;
- La valeur accordée au futur, reflétée par un taux d'actualisation ;
- La vision d'un avenir sans le projet (scénario contrefactuel).

Avec ces différents éléments, les économistes font la somme actualisée des flux et effets valorisés pour obtenir la valeur actuelle nette économique (VANE). Ils calculent aussi le taux de rendement interne (TRI) associé au projet (c'est-à-dire, le taux d'actualisation annulant la VANE).

Développement des AEP et critiques

Dans l'histoire de la pensée, l'AEP a été développée pendant la Guerre froide, avec une opposition entre les tenants d'un interventionnisme d'État sur l'investissement et ceux du laisser-faire privé. Elle s'est raffinée à la faveur des opérations de planification des investissements pour le développement économique des pays décolonisés ou les reconstructions d'après-guerre en Europe.

Le souci d'évaluer la performance économique d'un investissement a été favorisé à partir des années 1950 par : (i) la vigueur des débats sur les facteurs et blocages du développement ; (ii) un *leadership* au sein d'une institution pour diffuser les méthodes d'évaluation, notamment à la Banque mondiale avec quelques figures comme Myrdal ou Currie ; (iii) l'exigence de redevabilité vis-à-vis des

contribuables et des décideurs publics (Alacevitch 2016). Dès lors, on aurait pu penser les AEP solidement installées dans le paysage. Pourtant de nombreux débats sont apparus sur les outils, et notamment la pertinence et l'usage des critères synthétiques (TRI, VANE) et *in fine*, sur la place des évaluations ex-ante.

Une première critique porta sur les fragilités théoriques de l'analyse coût-bénéfice qui repose sur des « prix de référence » (réputés manipulables) et non sur les prix de marché observés (et sur la connaissance parfaite des effets induits). La deuxième visait l'essence même des évaluations *ex-ante* de projet, soulignant que de nombreux projets de développement n'auraient pas vu le jour si l'on avait su l'ampleur des problèmes induits. Dès lors, si les coûts collectifs réels ne sont pas évaluable, pourquoi vouloir décider sur la base d'évaluations que l'on sait structurellement partielles et biaisées ? Enfin, les penseurs de l'AEP ont été accusés d'être en retard sur la théorie des marchés, car négligeant les externalités, les imperfections de l'information, les problèmes de valorisation du temps, de la nature, de la vie humaine, etc.

Le déclin des AEP chez les bailleurs

Dès les années 1990, la conjonction de l'existence d'« éléphants blancs » (projets surdimensionnés ou sans pertinence) largement responsables du surendettement des pays du Sud, et l'arrêt brutal des investissements publics dans les infrastructures pendant les programmes d'ajustement structurel (PAS), ont contribué à dévaloriser l'intérêt des AEP, qui finalement ne servaient qu'à conforter les porteurs dans leurs projets. Désormais, les AEP semblent en déclin dans la très grande majorité des agences de financement, même si elles perdurent dans les ministères des Finances comme outil de priorisation, plutôt que de validation, pour l'affectation de fonds publics limités.

Plusieurs raisons expliquent ce déclin, parmi lesquelles :

1. Les problèmes de techniques d'évaluation qui seraient mal surmontés ou insurmontables. Ceci vaut en particulier pour le caractère intrinsèquement « soutenabilité faible » de l'approche (par principe, une AEP suppose que « tout a un prix », même l'inestimable). L'imprévisibilité et les incertitudes sur les comportements rendent les courbes d'utilité, d'offre, de demande largement inconnues, tributaires de trop d'hypothèses.
2. La construction des contrefactuels (l'avenir sans le projet) est un sujet de controverse. On peut le constater à l'occasion de débats sur les usages futurs de ressources naturelles limitées ou sur les habitudes de consommation : comment évolueront-ils spontanément ? Y aura-t-il des changements de comportements susceptibles de réduire l'intérêt que pourrait apporter le projet par rapport à un scénario tendanciel ?
3. Le bailleur s'exonère de toute analyse d'impact dès lors que sa contrepartie est le représentant légitime de l'intérêt collectif de la communauté bénéficiaire et qu'il a fait du projet un choix souverain. Ou bien lorsque la forme du projet, institutionnel ou appui budgétaire, rend difficile l'évaluation d'effets précis.
4. Les clients auraient gagné en capacité et feraient face à une offre diversifiée : ils font mieux valoir leur choix et jouent sur la concurrence entre bailleurs. La rationalité économique devient secondaire par rapport au placement d'un financement.

5. Le modèle économique des bailleurs et leurs procédures accordent la primauté aux risques plutôt qu'aux rendements, ne favorisant pas le maintien d'une pratique de l'AEP. Le respect des plans d'affaires conduit à voir l'AEP, au mieux, comme un coût superflu en temps et en argent, au pire, comme un obstacle.

Pourquoi et comment revitaliser la pratique de l'AEP ?

L'analyse économique de projet reste pourtant utile aux collectivités pour prendre une décision de financement, ne serait-ce que parce qu'elle oblige à réfléchir aux enjeux économiques directs et indirects d'un investissement et à ses relations avec le social et l'environnemental. Dès lors, pourquoi s'en priver ?

Les recommandations suivantes s'adressent principalement aux agences de financement du développement, qui, contrairement à la majorité des administrations publiques, n'ont pas l'obligation de mener des analyses économiques de leurs investissements.

Les AEP comme contribution utile à la conception et l'exécution des projets

Au-delà d'un fétichisme des chiffres (TRI et VANE), qui a sapé la crédibilité des méthodes d'analyse économique, il faut souligner le caractère fécond des analyses nécessaires à une AEP. Elles obligent à croiser les regards des financeurs entre défense des intérêts financiers et mission de lutte contre la pauvreté et service de l'intérêt général. L'AEP n'est qu'un éclairage parmi d'autres, qui a le mérite de poser de bonnes questions : pour qui ? pourquoi ? quels effets (voulus ou non) ? quels impacts et sur qui ? qui perd et qui gagne ? que se passe-t-il si rien n'est fait ? quelle valeur accorder au futur ?

Le caractère multi-critères d'un financement fait l'unanimité. Alors, si les indicateurs de montant, de marge, d'émissions de carbone, de préservation de la biodiversité, de renforcement de la gouvernance etc. sont tous obligatoirement présents dans l'évaluation *ex-ante* d'un projet, pourquoi se priver d'un TRI et d'une VANE qui apportent un éclairage utile pour rendre compte de sa pertinence pour la richesse collective et la réduction des inégalités ?

Cela ne contredit pas le bien-fondé d'une analyse de risques ou d'une analyse institutionnelle, sociologique, environnementale etc. Néanmoins, on peut s'interroger sur la pertinence à mener des analyses de risque sans avoir analysé le rendement espéré de l'intervention. Les deux sont indissociables.

Enfin, les délais d'analyse, de dialogue et de concertation d'une AEP peuvent paraître importants, mais ils engendrent souvent un gain de temps lors de l'exécution, et donc des accélérations sur les décaissements. Le travail d'analyse *ex-ante* améliore la performance globale *ex-post*.

Justifier et expliciter l'impact de l'inaction

L'évolution de la nature des projets (plus humanitaires, budgétaires, institutionnels, environnementaux) complexifie certes la conduite d'une AEP. Une première recommandation s'impose : en cas d'absence d'AEP, il convient d'en justifier explicitement l'impossibilité, pour éclairer le décideur sur la nature singulière de l'activité.

Souvent la construction d'un scénario contrefactuel « sans le projet » semble difficile ou artificielle, mais s'il y a un financement, il y a bien des transactions, des consommations et des productions, avec des effets attendus. Une seconde recommandation serait de décrire explicitement ce que serait un avenir sans projet, en faisant apparaître les ruptures de tendance que l'on imagine inéluctables, et celles qui résulteraient de la mise en œuvre du projet (quelles hypothèses ? quelles évolutions ? quelles conséquences ?). Cette approche est déjà pratiquée pour le calcul des impacts climats.

Inscrire les AEP dans un dialogue fécond avec les partenaires

L'AEP est un cadre d'objectivation et de relativisation des impacts, un outil de dialogue entre personnes affectées, entre bailleur et client, entre parlementaires et administrations. C'est avant tout un processus de concertation susceptible de prévenir les malentendus sur les objectifs et sur les bénéfices attendus, notamment lorsqu'il s'agit d'imaginer le contrefactuel. Elle peut révéler des intérêts cachés ou des attentes muettes car elle nécessite de collecter et croiser beaucoup d'informations, de consultations et d'enquêtes. L'analyse mobilise donc bien au-delà des institutions statistiques et des emprunteurs, et fait participer toutes les parties prenantes aux échanges sur les réalités vécues ou perçues dans les pays d'intervention. C'est aussi un prétexte à expliciter les arbitrages.

Moderniser la pratique, enrichir les décisions de financement et améliorer l'exécution

Les critères synthétiques VANE et TRI (même assortis de variantes) ne suffisent pas à répondre à toutes les questions, mais l'utilité des AEP sera d'autant plus reconnue qu'elle sera pratiquée dans des conditions qui la rendent féconde pour la décision d'investissement. Pour cela, la conduite d'une AEP doit vérifier certaines conditions :

- Les hypothèses doivent être mises en discussion avec le bénéficiaire ;
- Les contrefactuels doivent toujours être explicités, même en l'absence de VANE et TRI ;
- Les comparaisons entre options d'investissement doivent se faire à contexte et méthodologie similaires ;
- VANE et TRI doivent apparaître lorsque les contours d'un investissement ont été décidés, mais peuvent aussi être calculés pour évaluer des variantes ;
- Des flux physiques peuvent être exigés en sus des flux monétaires intégrés dans la VANE.

Enrichir les AEP par de nouveaux modes de raisonnement

La recherche économique progresse sur le terreau des « transitions » climatiques et pro-nature. Les controverses actuelles sont vives sur la pertinence des approches dans lesquelles la nature est assimilée à du capital. De nombreux travaux utilisent des comptes satellites en unités physiques (et non plus monétaires). Ces données physiques associées à des matrices de comptabilité sociale, permettent de faire des calculs d'empreinte biophysique. Ces travaux peuvent servir à redynamiser l'intérêt pour des analyses économiques qui n'agrègeraient pas toutes les valeurs, mais conserveraient les flux physiques jusqu'à l'évaluation des bénéfices et des coûts pour établir, *in fine*, une évaluation du projet à la fois en termes monétaires et physiques.

Ainsi, la formation et le renforcement d'une culture économique ouverte aux différents courants de pensée sur l'économie du développement doivent contribuer à renouer avec une pratique plus systématique, utile et raisonnée, de l'analyse économique des projets au cours de leur instruction.

BIBLIOGRAPHIE

Alacevich, Michele. 2017. "The Birth of Project Appraisal at the World Bank, 1945-1975". Dans *The Emergence of Routines*. Sous la direction de Philip Scranton et Daniel Raff. New York : Oxford University Press. <https://ssrn.com/abstract=2919829>.

Belli, Pedro. 1996. *Is Economic Analysis of Projects Still Useful?*. Washington, D.C. : World Bank Publications. <https://ssrn.com/abstract=636108>.

Deininger, Klaus, Lyn Squire et Swati Basu. 1998. "Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?". *The World Bank Economic Review* 12 (3) : 385-418. <http://www.jstor.org/stable/3990181>.

France Stratégie. 2023. *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics. Comité d'experts des méthodes d'évaluation socioéconomique des investissements publics, présidé par Roger Guesnerie*. Évaluations. Paris : Secrétariat général pour l'investissement, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Direction générale du Trésor. <https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/fs-2023-guide-evaluation-investissements-publics-septembre.pdf>.

Agence française de développement (AFD)

5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | France

Directeur de la publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Création graphique MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils

Conception et réalisation PUB

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2025 | **ISSN** 2742-5312

Crédits et autorisations

Licence Creative Commons CC-BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Pour consulter les autres publications de la collection Policy Brief : <https://www.afd.fr/collection/policy-brief>

