



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

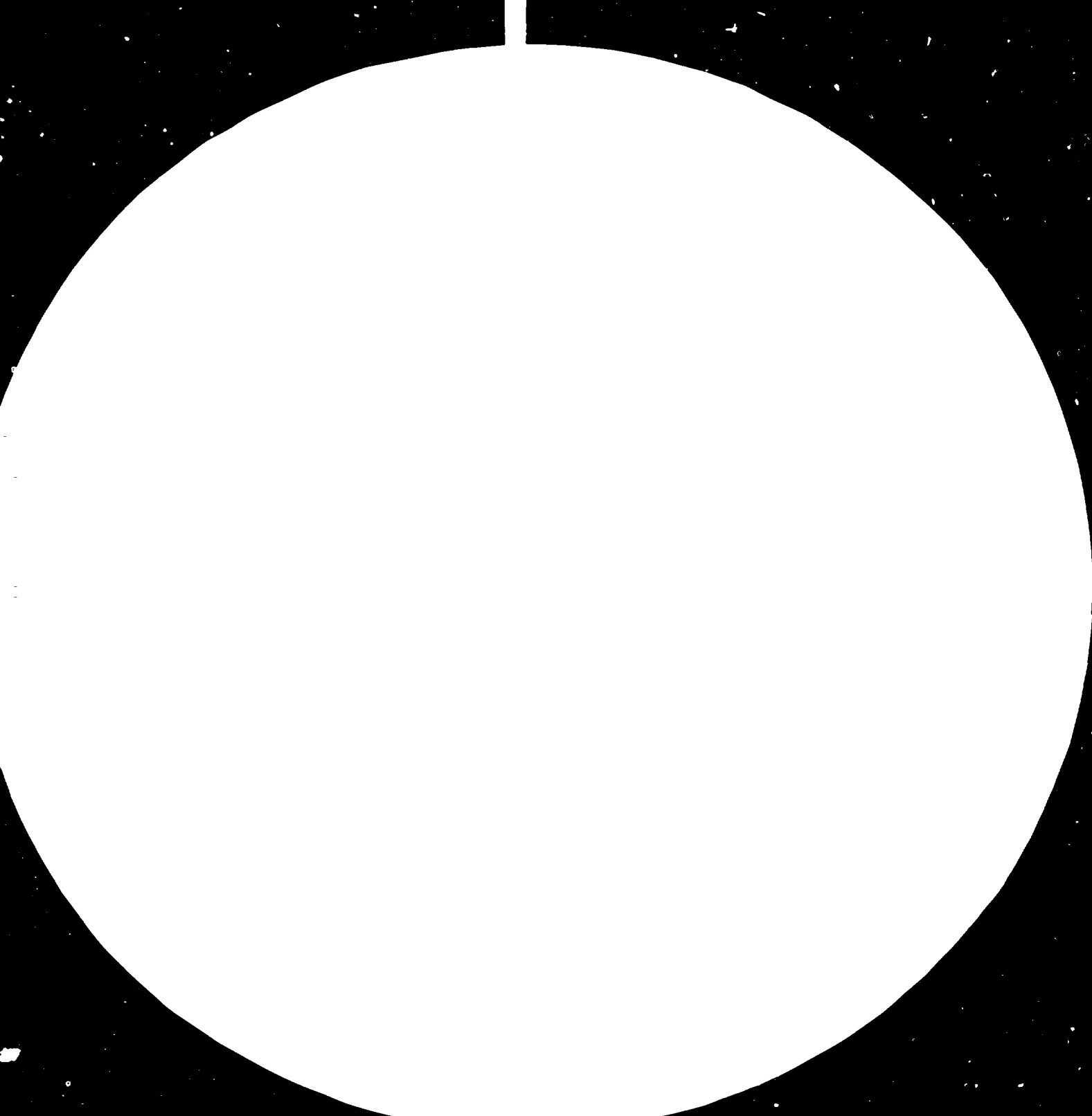
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

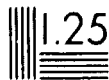
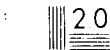
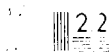
Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





2.8 2.5



Resolution Test Chart (NBS 1963-A) (ANSI Z39.48-1983)

Resolution Test Chart (NBS 1963-A) (ANSI Z39.48-1983)



10215-F



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr. LIMITEE

ID/WG.334/3

18 décembre 1980

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

Réunion préparatoire mondiale pour la
Première Réunion de consultation sur
le financement industriel

Vienne (Autriche), 23-25 mars 1981

L'ANALYSE COUTS-AVANTAGES, L'EVALUATION DES PROJETS ET
LES TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES DES ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT*

par

A. Bhaduri**

06924

* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'ONUDI. Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

** Consultant de l'ONUDI.

TABLE DES MATIERES

<u>Section</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	3
I. INCERTITUDE ET DECISIONS D'INVESTIR	4
II. CRITERES D'INVESTISSEMENT	6
III. PROBLEMES THEORIQUES DU PASSAGE DES COUTS ET AVANTAGES PRIVES AUX COUTS ET AVANTAGES SOCIAUX	12
IV. PROBLEMES PRATIQUES POSES PAR L'ANALYSE DES COUTS ET AVANTAGES SOCIAUX	17
V. CONSIDERATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT EXTERIEUR DE PROJETS D'INVESTISSEMENT PUBLICS	24

INTRODUCTION

Le présent document est divisé en cinq sections. On trouvera, dans les deux premières (sections I et II), une présentation rapide de l'analyse traditionnelle des divers critères d'investissement, que les lecteurs familiarisés avec cette question pourront laisser de côté. La section III aborde, à la lumière de la théorie économique contemporaine, certains des problèmes qui expliquent l'insuffisance de l'analyse des coûts et des avantages sociaux. La section IV tire les conséquences pratiques des arguments théoriques avancés dans les sections précédentes. La section V, enfin, résume les principaux problèmes que pose le financement de projets d'investissement dans les pays en développement, notamment dans le domaine de l'industrie.

I. INCERTITUDE ET DECISIONS D'INVESTIR

L'incertitude est l'élément le plus caractéristique de la vie économique. Elle affecte dans une plus ou moins grande mesure toutes les décisions économiques, mais c'est peut-être en matière de décisions d'investir que son influence se fait le plus profondément sentir. Consacrer des investissements de longue durée à des biens d'équipement durables ou à la réalisation de projets s'étendant sur de longues périodes implique nécessairement des décisions économiques qui ne sauraient que tenir sérieusement compte de l'incertitude de l'avenir. Toute théorie des décisions d'investir doit donc se fonder sur des conventions intellectuelles précises destinées à régler le problème de l'incertitude^{1/}.

Bien qu'il existe diverses hypothèses formalisées permettant d'aborder le problème du risque et, dans une moindre mesure, celui de l'incertitude, il est bien connu que l'on ne saurait appliquer à l'incertitude un seul et unique critère de décision^{2/}. En effet, la conception comme l'appréciation que l'on a de la nature de l'incertitude affectent immédiatement les règles mêmes de la décision^{3/}.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le nombre des critères d'investissement tout comme la pratique effective des entrepreneurs prenant des décisions d'investir, se caractérisent par une grande diversité.

1/ M. J.M. Keynes a démontré avec vigueur que le problème de l'"incertitude" authentique, contrairement à celui du "risque" (pour lequel les calculs fondés sur les distributions probabilistes peuvent présenter un certain intérêt) ne relève pas de la logique mais plutôt de la Convention. Voir, à cet égard, son article intitulé "Fundamental Concepts and Ideas in the General Theory", publié dans le Quarterly Journal of Economics, Volume 51, pages 209 à 223 (1937).

2/ M. Friedman et L.J. Savage "The Utility Analysis of Choices Involving Risk", Journal of Political Economy, Volume 56, pages 279 à 304 (1948). Voir également K.J. Arrow et M. Kurz, Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy, Baltimore, 1970.

3/ Ainsi, les textes spécialisés établissent généralement une distinction entre divers degrés de "peur du risque" et de "prise de risque" dans l'élaboration de règles formelles. Cette distinction repose bien évidemment sur un calcul de "maximisation de l'utilité escomptée" qui ne tient pas compte du problème de l'incertitude tel que l'a posé Keynes.

Ainsi, et pour n'évoquer qu'un aspect de la question, c'est à chaque décideur qu'il revient, dans une certaine mesure, de concevoir sa propre méthode de prise en compte de l'incertitude. Sachant que celle-ci exerce une forte influence sur les décisions d'investir et sachant, de plus, que l'on ne saurait tabler sur une quelconque méthode unique, "inattaquable" ou "rationnelle", peut régler le problème, il serait bien dogmatique de supposer que certains critères d'investissement sont invariablement "justes" et rationnels, alors que d'autres sont faux ou irrationnels. Il faut en effet reconnaître que, dans un environnement incertain, les critères d'investissement sont, au mieux, des indicateurs "empiriques". La rationalité qu'ils impliquent est nécessairement "bornée" plutôt que "parfaite" et elle se fonde sur l'information incomplète et insuffisante qui caractérise un monde incertain^{4/}.

^{4/} Voir H. A. Simon "Rational Decision-making in Business Organizations", American Economic Review, Volume 69, pages 493 à 513 (1979).

II. CRITERES D'INVESTISSEMENT

Dans la pratique commerciale privée, la règle de décision la plus simple et la plus largement utilisée est peut-être le critère dit de la "période d'amortissement". Dans sa version la plus rudimentaire, elle suppose que l'on puisse évaluer de manière approximative les bénéfices annuels bruts (c'est-à-dire, la valeur ajoutée brute, dépréciation comprise, moins les salaires et les traitements) d'un projet d'investissement pour calculer ensuite le nombre d'années nécessaires pour recouvrer l'investissement initial grâce aux bénéfices annuels. Ainsi, si l'on estime que les bénéfices annuels bruts seront réguliers et se chiffreront à 20 000 dollars, pour un investissement initial de 80 000 dollars la période d'amortissement du coût en capital sera simplement de 80 000 dollars \div 20 000 dollars = 4 ans. Si, pour une raison quelconque, l'entreprise a opté pour une période "subjective" d'amortissement qui ne doit pas dépasser 3 ans, par exemple, elle conclura des calculs qui précèdent, que ce projet, amortissable en quatre ans, est inacceptable du point de vue commercial, en raison, précisément, de la durée de sa période d'amortissement. En revanche, si l'entreprise s'est fixé une période d'amortissement "subjective" de 5 ans, ce même projet sera considéré comme commercialement acceptable ou rentable, ce que nous pouvons formaliser comme suit :

$$\sum_{t=1}^T R_t \geq K \dots\dots\dots (1)$$

où R_t = bénéfice brut au cours de la période t (t = 1 pour la première année de fonctionnement du projet), où K = coût total de l'investissement total, et où T = période d'amortissement "subjectivement fixée".

Dans l'hypothèse plus simple où l'on estime que les bénéfices bruts seront sensiblement réguliers (comme dans l'exemple arithmétique donné plus haut, l'équation (1) se réduit à une condition moins complexe :

$$TR \geq K$$

$$\text{ou } \frac{R}{K} \geq \frac{1}{T} \dots\dots\dots (2)$$

où $R_t = R_{t+1} = \dots\dots\dots = R$, flux régulier de bénéfices bruts

On remarquera immédiatement que dans le membre de gauche de l'équation (2), nous n'avons que des bénéfices annuels bruts divisés par le coût en capital du projet, c'est-à-dire un taux de profit brut. Quant au membre de droite, il représente également un nombre discret par unité de temps (c'est-à-dire, si la période "subjective" d'amortissement est de trois ans, $\frac{1}{T}$ sera égal à $1/3$, ou encore à 33,3 % par an). Cette valeur étant de même dimension que le taux de profit ou le taux d'intérêt, on peut alors interpréter $1/T$ comme le taux d'intérêt, ou d'actualisation subjectif. Ainsi, on déduit immédiatement de l'équation (2) que le critère de la période d'amortissement revient, au fond, à comparer le taux de profit brut excompté (R/K) d'un projet au taux d'intérêt ou d'actualisation subjectif exprimé par l'inverse de la plus longue période d'amortissement acceptable (1/T)^{5/}. Dans ces conditions, comme l'indique l'équation (2), un projet n'est rentable ou acceptable du point de vue commercial que si le taux de profit brut est supérieur ou égal au taux d'actualisation ou d'intérêt (1/T).

A cet égard, il convient de reconnaître que le critère du délai de récupération, dont l'usage est très répandu dans les économies socialistes, n'est pas sans ressembler au critère de la période d'amortissement dont il a été question plus haut, en particulier lorsque ces deux dernières questions sont abordées de manière plus explicite^{6/}.

Le critère du délai de récupération considère deux "variantes" d'investissement permettant d'obtenir une production donnée et oppose, par exemple, l'énergie thermique à l'énergie hydroélectrique. Etant donné que la variante ou le projet dont le coût en capital est le plus élevé sera caractérisé par des frais d'exploitation plus faibles (sinon il n'y aurait pas lieu de le prendre en considération), on pourra fonder la décision d'investir sur la comparaison de l'avantage relatif présenté par

^{5/} Pour le secteur privé, si l'on prend le coût de l'emprunt comme taux d'intérêt i , on a alors $1/i = T$, où T est la période maximale admise pour "amortir" le coût en capital. Il sera démontré par la suite que cette notion est beaucoup moins claire, même pour le secteur privé, dès lors que les entreprises disposent de fonds propres à réinvestir.

^{6/} L'énoncé le plus clair du concept remanié de "délai de récupération" se trouve dans le texte de MM. Kalecki et Rakowski, "Generalized Formula of the Efficiency of Investment", traduit en anglais par A. Nove et A. Zauberman, (ed.) *Studies in the theory of reproduction and prices: problems of economic theory and practice in Poland* (Varsovie, Polish Scientific Publishers, 1964). Voir également A. Bhaduri "An Aspect of Project Selection: Durability versus Construction Period", paru dans le Economic Journal, Volume 78, pages 344 à 348 (1968).

la possibilité de réaliser des économies sur les frais d'exploitation annuels et de l'inconvénient relatif résultant d'une plus grande dépense initiale en capital. Dans ces conditions, si le coût ou coût en capital total, d'une centrale thermique est, admettons, de 2,5 millions de dollars et celui d'une centrale hydroélectrique (de capacité équivalente), de 3 millions de dollars, alors que les frais d'exploitation annuels de la variante 2, c'est-à-dire de l'installation hydroélectrique, sont inférieurs à ceux de la variante 1 de 0,10 million de dollars par an, il est évident que pour récupérer la différence de coût en capital (qui s'élève à 0,5 million de dollars) grâce à l'économie réalisée sur les frais d'exploitation annuels (0,10 million de dollars), il faudra 0,5 million de dollars \div 0,10 million de dollars par an = 5 ans. Ce n'est donc que si le délai de récupération spécifié dépasse 5 ans, que la centrale hydroélectrique, à laquelle correspond l'investissement le plus lourd, remplira les conditions requises. Nous pouvons formaliser ce calcul comme suit :

Si le coût en capital de la variante 1 (centrale hydroélectrique) dépasse celui de la variante 2 (centrale thermique), c'est-à-dire si $K_1 > K_2$, les frais d'exploitation annuels M_1 correspondants à la variante 1 doivent alors être inférieurs à ceux de la variante 2, autrement dit $M_2 > M_1$ ^{1/}. En conséquence, le délai de récupération se définit comme suit :

$$- \frac{(K_1 - K_2)}{(M_1 - M_2)} = \frac{(K_1 - K_2)}{(M_2 - M_1)} = \frac{\Delta K}{\Delta M} \leq T_r \dots\dots\dots (3)$$

où il convient de ne pas confondre T_r , délai de récupération spécifié dans l'équation (3) et T , période d'amortissement, dans les équations (1) ou (2).

On peut recourir aux notions élémentaires de la théorie microéconomique pour dégager la logique sous jacente au critère de récupération, en partant de l'hypothèse simplificatrice que les frais d'exploitation consistent presque exclusivement en coûts salariaux. Réaliser des économies sur les frais d'exploitation revient alors pour un taux de salaire donné à réaliser des économies salariales, et ce sont ces dernières que l'on compare à l'éventualité d'un coût en capital plus élevé. En

^{1/} Si le projet dont le coût en capital est le plus élevé ne se caractérise pas par des frais d'exploitation moindres (toutes choses égales par ailleurs), il ne sera en général pas retenu, car c'est là le principe même qui sous-tend le critère du délai de récupération.

effectuant une opération élémentaire de minimisation du coût annuel, on définit le coût annuel total par l'expression $iK + wL$, dont le minimum est assuré par la condition de premier ordre suivante :

$$i \Delta K + w \Delta L = 0$$

ou encore $-\frac{\Delta K}{w \Delta L} = \frac{1}{i} \dots\dots\dots (4)$

où, au taux de salaire w , l'économie salariale totale ($-w \Delta L$) équilibre les frais d'investissement supplémentaires ΔK . Comme dans notre hypothèse simplificative, cette économie salariale équivaut à l'économie réalisée sur les frais totaux d'exploitation dans l'équation (3), c'est-à-dire :

$-w \Delta L = -(K_1 - K_2) = \Delta M \dots\dots\dots (5)$, on peut désormais combiner les équations (4) et (5), à la lumière de l'équation (3), pour obtenir l'expression ci-après :

$$\frac{\Delta K}{w(-\Delta L)} = \frac{\Delta K}{\Delta M} \stackrel{T_r}{=} \frac{1}{i} \dots\dots\dots (6)$$

où i = taux d'intérêt. En conséquence, ainsi qu'il ressort de l'équation (6), le critère du délai de récupération peut donc être interprété, pour reprendre la terminologie traditionnelle, comme équilibrant le taux marginal de substitution entre travail et capital, en fonction du rapport entre le taux d'intérêt et le taux de salaire exprimé en prix relatifs, où l'inverse du délai de récupération ($1/T_r$) n'est rien d'autre que le taux d'intérêt (i).

En ce qui concerne l'étude microéconomique des décisions d'investir dans le secteur privé, il existe donc un élément commun tant au critère "capitaliste" de la période d'amortissement qu'au critère "socialiste" du délai de récupération. En effet, l'inverse du délai applicable (pour la période d'amortissement comme pour le délai de récupération) correspond à une commission en capital ou à un taux d'intérêt qui, pour l'investisseur privé, est le prix qu'il doit payer pour obtenir un financement. En revanche, dans un projet autofinancé, le taux d'intérêt équivaut au coût d'opportunité qu'il y a à ne pas investir ailleurs (dans des dépôts bancaires à terme par exemple), ou encore, au "coût d'opportunité" qu'il y a à ne pas prêter un capital. L'existence d'un taux d'intérêt unique suppose que la coïncidence

du prix de l'emprunt et du rendement du prêt est une condition de l'équilibre. Toutefois, ce postulat tend aussi à estomper toute distinction entre taux d'intérêt conçu comme prix de l'emprunt et taux de profit escompté des investissements nouveaux (par réinvestissement plutôt que par prêt). Alors que l'on peut supposer que, dans un système concurrentiel, les taux d'emprunt et de prêt sont, à la marge, plus ou moins égaux, il semble en revanche beaucoup plus contestable de ne pas établir de distinction entre taux de profit escompté et taux d'intérêt dans la pratique effective du secteur privé. Laissant de côté cette difficulté on voit qu'une fois le taux d'intérêt spécifié, la période d'amortissement ou le délai de récupération correspondants sont implicitement déterminés (par l'inverse du laps de temps en question) et qu'il n'y a désormais plus lieu de s'en soucier. On s'intéresse alors au critère du taux de rendement interne où les frais d'investissement annuels et les bénéfices bruts sont respectivement considérés comme flux négatifs et positifs, de sorte que si l'on envisage la totalité de la durée de vie (donnée) d'un projet, période de réalisation comprise, on obtient les flux actualisés des coûts et des bénéfices. Ainsi, en effectuant l'opération à partir de la période présente ($t = 0$), on chiffre comme suit la valeur actualisée du projet :

$$V = - \sum_{t=0}^a x_t (1+i)^{-t} + \sum_{t=a+1}^{a+b} x_t (1+i)^{-t} \dots \dots \dots (7)$$

où x_t = coûts ou bénéfices au temps t , le signe moins désignant les coûts et le signe plus les bénéfices. Ainsi, la première expression du membre droit de l'équation (7) représente les coûts actualisés, et la seconde, les bénéfices actualisés^{8/}. On peut alors obtenir le taux d'intérêt pour lequel le projet atteint son seuil de rentabilité, c'est-à-dire la valeur $i = n$ qui annule V dans l'équation (7)^{9/}.

^{8/} Pour simplifier, nous posons en hypothèse que jusqu'à la fin de la période de réalisation $t = a$, le projet coûte de l'argent, alors que de $t = a + 1$ jusqu'à la fin de sa durée de vie, $t = a + b$, il en rapporte. Cette hypothèse est simplificatrice à deux titres : a) elle supprime le problème de la multiplicité des taux de rendement interne et b) elle suppose qu'on ne peut pas faire varier la durée utile du projet. Or, les ouvrages spécialisés mettent ces deux aspects en relation en posant le "problème de la coupure". Voir K.J. Arrow et D. Levhari "Uniqueness of the Internal Rate of Return with Variable Life Time of Investment", Economic Journal, Volume 79, pages 560 à 566 (1969).

^{9/} Voir note 8, où il est question de l'unicité du taux de rendement interne.

Ce n définit, pour chaque projet, un taux de rendement interne, et permet donc un classement de projets concurrents. De plus, ce calcul du taux de rendement interne fournit un critère pour les décisions d'investir, dès lors que l'on se donne un taux d'intérêt exogène (représentant le coût du financement), car tous les projets dont le taux de rendement interne dépasse ce taux d'intérêt "exogène" remplissent donc les conditions requises de viabilité économique^{10/}.

Mais dans ces conditions, si l'on est amené à incorporer un taux d'intérêt exogène dans la règle de décision applicable aux investissements; il paraît plus logique de l'introduire de manière explicite dans les calculs de valeur actualisée sur lesquels se fondent les décisions d'investir. On peut alors réinterpréter l'équation (7) en posant que V représente la valeur actualisée d'un projet, quand on donne à i une valeur spécifique \bar{i} . Dans ces conditions, tant que V sera positif, on pourra en déduire que le projet est économiquement viable.

Il convient de noter ici que si la formalisation implicite est presque la même pour le calcul du taux de rendement interne et pour le calcul de la valeur actualisée, cette dernière méthode présente l'avantage sensible de faire apparaître le niveau absolu des bénéfices sous la forme de valeur actualisée (V), alors que la première ne donne que le bénéfice relatif, sous forme de différence de pourcentage entre un taux de rendement interne (n) et un taux d'intérêt effectif (i). Ainsi, le critère du taux de rendement interne ne fournit d'informations ni sur l'échelle de l'investissement ni, par voie de conséquence, sur le niveau absolu des bénéfices résultant d'un projet, ce qui peut souvent apparaître comme un inconvénient. En effet, connaissant le budget total alloué à un plan d'investissement, il semble important de faire explicitement apparaître l'échelle absolue des investissements correspondant à chaque projet du plan, de manière à éviter toute sous ou sur-utilisation sensible des fonds disponibles^{11/}.

^{10/} C'est cette même analyse qui sous-tend la formalisation keynésienne de "l'efficacité marginale du capital".

^{11/} Voir le chapitre 2 des "Directives pour l'évaluation des projets", Nations Unies (Numéro de vente : F.72.II.B.11) pour un exposé plus complet de cette question.

III. PROBLEMES THEORIQUES DU PASSAGE DES COUTS ET AVANTAGES
PRIVES AUX COUTS ET AVANTAGES SOCIAUX

La théorie dite de l'analyse des coûts et avantages sociaux, que l'on applique principalement aux projets publics, provient pour l'essentiel de la problématique des calculs de valeur actualisée^{12/}. Le principe en est simple et à première vue séduisant : on conserve le cadre formel des calculs d'actualisation de la valeur, en reformulant cependant certains des paramètres clefs (tels que le taux d'intérêt et/ou d'escompte, le taux de salaire, le prix des devises, etc.) de manière à rendre compte de leur rareté sociale plutôt que pour faire apparaître ce qui, aux yeux d'un investisseur privé, serait une rareté relative, imputable au mauvais fonctionnement de ces indicateurs que sont les prix du marché. En d'autres termes, l'analyse des coûts et avantages sociaux suggère une procédure d'intervention systématique dans l'allocation des ressources effectuée par un marché imparfait, moyennant un choix adéquat des projets. On pourrait ainsi même outrepasser la notion étroite de l'efficacité dans l'allocation des ressources pour proposer une procédure de choix des projets qui favoriserait de plus une distribution équitable. D'une manière générale, l'analyse des coûts et avantages sociaux, qui n'est pas sans être ambitieuse, constitue une théorie de l'intervention dans les mécanismes du marché destinée à améliorer, dans une économie donnée, tant l'efficacité de l'utilisation des ressources que le mode de répartition des revenus^{13/}.

Du point de vue de la théorie économique, cette procédure de correction, du moins partielle, des disfonctions du marché, qu'elle vise les processus d'allocation ou de répartition, voire les deux, par le choix judicieux des projets, peut légitimement paraître discutable et ce, à bien des titres. La principale objection que l'on peut y opposer tient à la relation de dualité qui unit les quantités aux prix dans certaines hypothèses^{14/}. Ainsi, la notion de prix comptables ou de prix

^{12/} Ainsi, des critères d'investissement évoqués ci-dessus, l'analyse des coûts et avantages sociaux retient celui de la "valeur actualisée". Ce choix est tout à fait justifiable du point de vue de l'analyse, mais il ne faut pas oublier qu'en contrepartie, cette démarche nécessite une quantité d'informations bien plus importante que celle, disons, de la "période d'amortissement". On ne s'étonnera donc pas que cette démarche perde en possibilités d'application pratique ce qu'elle gagne en attrait analytique : elle exige en effet la possession d'une information considérable et cette contrainte peut être rédhibitoire pour l'homme d'affaires.

^{13/} Voir Directives de l'ONU, op. cit.

^{14/} Pour simplifier, il s'agit des hypothèses qui garantissent la "convexité" des relations de production de manière à ce que "l'hyperplan" correspondant contienne en tous points, les informations pertinentes concernant les prix duels. Voir E. Malinvaud "Capital Accumulation and the Efficient Allocation of Resources", Econometrica, Vol. 21, pages 233 à 268 (1953), ainsi que E. Malinvaud "The Analogy Between Atemporal and Intertemporal Theories of Resource Allocation", Review of Economic Studies, Vol. 28, pages 143 à 160 (1960).

de référence, qui s'opposeraient aux prix de marché ou aux prix effectivement observés, ne peut être définie indépendamment du programme de production. Etant donné une quelconque configuration efficace de la production à un moment donné ou une série de ces configurations correspondent à plusieurs périodes, les prix de référence qui y sont associés paraissent constituer les duels d'une configuration de production efficace. Par voie de conséquence, en présupposant une série de prix de référence "exacts" lors de l'évaluation des projets, on présuppose également, de manière implicite, et simultanément, un programme de production efficace pour lequel ces prix sont les prix intérieurs, pertinents et "exacts". Intuitivement, on saisira peut-être mieux les grandes lignes de ce raisonnement quelque peu technique à l'aide d'un exemple simple. Posons une économie en développement type, caractérisée par un chômage important, visible ou déguisé. Posons en outre une configuration efficace de la production aux termes de laquelle toute la main-d'oeuvre de ce pays serait employée de manière plus efficace, dans divers domaines de l'activité économique. La connaissance traditionnelle de la tarification de référence du facteur travail nous fera alors affirmer que les salaires réels seront considérablement inférieurs à ce qu'ils seraient dans cette configuration de la production en plein emploi posée en hypothèse^{15/}. Dans ces conditions, lors de l'évaluation des projets, on devrait recourir à un prix de référence du travail inférieur au taux de salaire constaté sur le marché.

Sur le plan théorique, cette analyse pose un problème parce que toute modification du programme de production imputable au choix de nouveaux projets impliquera simultanément un système différent de prix: duels ou comptables. A ce phénomène, nous pouvons donner le nom de "problème de perturbation" : la perturbation du sentier de production impliquant une perturbation du sentier des prix correspondants et réciproquement. Le problème qui se pose est alors double :

- a) En premier lieu, toute modification de la production imputable au choix de nouveaux projets se traduit par une modification correspondante des prix duels. Celle-ci implique alors la nécessité d'un programme plus ou moins continu de révision des prix de référence, dans la mesure où

^{15/} Si l'on suppose que ce facteur a un rendement décroissant, une augmentation de l'emploi sera associée à un "produit marginal du travail" inférieur, pour reprendre la problématique traditionnelle des fonctions de production de type néo-classique.

elle affecte la configuration du sentier de production efficace posée au départ et à partir duquel sont déterminées ces variables duelles - les prix de référence^{16/}.

- b) En second lieu, les prix de référence correspondent à une configuration de production efficace qui est conceptuelle mais, en règle générale, rien ne permet de penser qu'un recours effectif aux prix de référence qui sont associés à cette configuration de production conceptuelle permettra de converger progressivement vers cette configuration. En d'autres termes, rien ne garantit que la configuration de production conceptuelle a des qualités de stabilité dynamique telles que l'on puisse se permettre un recours non systématisé à des prix de référence pour choisir entre plusieurs projets publics concurrents.

Ce problème de stabilité du sentier de production par rapport à une utilisation paramétrique de prix de référence en matière de choix de projets paraît plus grave encore lorsque l'on prend conscience de l'importante minoration des questions de demande effective qui caractérise les analyses habituelles des coûts et avantages sociaux.

Pour reprendre l'exemple que nous avons utilisé plus haut, la plupart des analyses traditionnelles des tarifications de référence, notamment en matière de travail, sont des plus ambiguës, dans la mesure où elles n'établissent pas de distinction nette entre des prix de liquidation du marché, pour lesquels demande et offre s'égalisent, et des prix duels (ou, en termes plus abstraits encore, les produits marginaux d'un facteur de production donné) associés à une configuration efficace de la production. Rien ne permet en effet de présupposer que les prix de liquidation du marché, notamment lorsqu'il s'agit de travail, doivent nécessairement être inférieurs au taux de salaire observable sur le marché. Car, comme nous l'a appris Keynes à l'occasion de la controverse sur les réductions de salaire des années 30, la courbe de la demande agrégée de travail est elle-même affectée par les variations du taux de salaire réel par l'intermédiaire de son influence sur le niveau de la demande effective. Ainsi, une baisse du taux de

^{16/} Posé en termes de logique, le problème est le suivant : si le projet est à ce point "marginal" que les prix duels ne sont pas estimés devoir se modifier de manière sensible, il n'est peut-être alors nul besoin de procéder à des calculs si sophistiqués. Par contre, si le projet est important ou non marginal, les modifications correspondantes des prix duels ne seront peut-être pas du tout négligeables et il faudra procéder à une révision continue des prix.

salaire réel, justifiée par le calcul, en prix de référence, de la rareté sociale de la main-d'oeuvre, peut entraîner un niveau de demande effective pour les biens salaires qui ne correspond pas à l'offre de ces biens sur le marché réel, ce qui conduit à accroître la divergence entre les prix de liquidation du marché pour les biens salaires et le niveau des prix postulé dans l'analyse coûts-avantages ce qui, alors, affecte le taux de salaire réel observé sur le marché réel. Pour préciser davantage, posons que la procédure de l'analyse des coûts et avantages sociaux conduit à retenir une série de projets à forte intensité de main-d'oeuvre. La "facture salariale" totale associée à ce programme d'investissement peut alors devenir si importante qu'elle dévalise l'offre effective de biens salaires et que les prix de ces derniers commencent à croître. Si ce phénomène conduit à une augmentation plus que proportionnelle du taux de salaire nominal, le taux de salaire réel sur le marché peut en fait augmenter, conduisant ainsi à une nouvelle augmentation de la demande effective de biens salaires et, par là-même, à une aggravation du processus de déséquilibre. En revanche, si le taux de salaire nominal augmente moins que proportionnellement, le taux de salaire réel, à terme, connaît une baisse effective, et l'on sait que si cette baisse est suffisamment importante, on peut se trouver confronté à la situation keynésienne inverse de la demande effective. Ainsi, quel que soit le cas, rien ne garantit un cheminement raisonnablement harmonieux à travers de la configuration de production conceptuelle (à partir de laquelle ont été calculés, au départ, les prix de référence). En effet, la théorie de la tarification de référence ne prend véritablement son sens qu'à condition de considérer comme nul et non avenu tout le problème de la demande effective et du déséquilibre des agrégats de l'offre et de la demande sur lequel est fondée la théorie keynésienne. Par voie de conséquence, on ne saurait poser au départ que le recours aux prix de référence associés à la configuration conceptuelle de la production entraînera une correspondance continue des agrégats de l'offre et de la demande susceptibles de rendre possible un cheminement vers la configuration conceptuelle. Sans compter que l'évacuation totale des problèmes de la demande effective et de la liquidation des marchés dans une économie en développement exige une analyse bien plus approfondie que ne nous le laisse habituellement penser la littérature consacrée à l'analyse des coûts et avantages sociaux.

Nous pouvons donc résumer les objections théoriques à l'utilisation du critère de la valeur actualisée sur la base de prix comptables - dite technique de l'analyse des coûts et avantages sociaux - en trois grandes catégories :

- a) D'un point de vue formel, les prix comptables constituent le duel du programme premier de la configuration de production efficace. Dans ces conditions, l'un (la production) implique l'autre (les prix). Par voie de conséquence, toute perturbation du sentier de production conceptuel imputable au choix d'un nouveau projet implique, en règle générale, la perturbation simultanée des prix duels, ce qui implique une révision plus ou moins continue des prix de référence correspondants;
- b) La configuration de production efficace par rapport à laquelle sont déterminés les prix duels ou prix de référence, n'est pas nécessairement dynamiquement stable. En termes généraux, cela signifie que rien ne garantit que l'utilisation des prix de référence associés à une quelconque configuration de production efficace conceptuelle puisse effectivement nous permettre de converger progressivement vers cette configuration. Ainsi, en recourant aux prix de référence, nous ne serons pas nécessairement capables de parvenir à la structure d'utilisation des ressources correspondant aux prix de référence dans la mesure où les déséquilibres qui, sur le marché, opposent les agrégats de la demande et de l'offre, peuvent avoir pour résultat des prix effectifs qui, tendanciellement, divergent de la configuration de production postulée au départ et impliquée par le calcul en prix de référence;
- c) L'ensemble des textes consacrés à l'analyse coûts et avantages sociaux sous-estiment complètement la gravité du problème évoqué ci-dessus, dans la mesure où le postulat implicite de cette analyse est que le problème keynésien de la demande effective n'a aucune pertinence pour les économies en développement. Or, un examen attentif dudit problème fait immédiatement apparaître que toute procédure généralisée de choix des projets affectera le niveau des investissements publics (et privés) et, par là-même, le niveau de la demande effective, par le jeu du multiplicateur. Compte tenu de ces variations possibles du niveau de la demande effective, on ne voit absolument pas comment tabler sur une quelconque "convergence" vers la structure souhaitée de la production (déterminée par le choix initial des prix de référence). En s'attachant exclusivement aux contraintes liées à l'offre, l'analyse des coûts-avantages sociaux a, de manière peut-être injustifiable, fait abstraction des très réelles "contraintes de la demande" qui peuvent peser sur la croissance d'un pays en développement.

IV. PROBLEMES PRATIQUES POSES PAR L'ANALYSE DES COUTS ET AVANTAGES SOCIAUX

Aux termes de la discussion qui précède, on peut donc affirmer sans ambiguïté que les fondements théoriques de l'analyse des coûts et avantages sociaux ne sont pas des plus sûrs. L'intérêt de cette démarche pourrait donc tenir non pas tant à la rigueur théorique de sa construction, mais au contraire à sa valeur pratique de démarche approximative réalisable. Ainsi, on peut affirmer (le plus souvent sans justification aucune) que si, en théorie, les prix duels sont simultanément impliqués par le programme efficace de production et qu'ils peuvent varier en fonction des variations de ce dernier, en pratique, ces paramètres-clefs que sont les prix de référence du travail, des devises, etc., sont relativement stables ou plutôt qu'ils sont relativement insensibles aux "variations marginales" du programme de production. Cette hypothèse, si elle se révèle approximativement exacte, va permettre de dissocier les variations des prix de référence de celles de la production, par le choix des projets. Nous retrouvons alors le cadre général de l' "analyse des équilibres partiels" où les prix de référence peuvent être considérés comme donnés et invariables par rapport à la liste de projets retenus^{17/}.

Cependant, ce type de justification appelle une question fondamentale dès qu'il s'agit de coordination des activités d'investissement. Dans sa simplicité originelle, le problème peut se poser comme suit : l'analyse des coûts et avantages sociaux ne tient aucun compte des types de biens qui vont être produits. Que l'on suppose, par exemple, qu'il faille choisir entre un programme d'augmentation de la production alimentaire et un programme de construction d'un nouveau complexe sidérurgique. Sachant que les produits finals de ces deux programmes sont totalement hétérogènes, l'analyse des coûts et avantages sociaux souhaiterait nous faire croire que leurs "avantages sociaux" sont comparables, l'homogénéité des grandeurs étant assurée par le système des prix. Mais en raison de la diversité extrême des produits physiques, le programme d'augmentation de la production alimentaire s'il s'inscrit dans un vaste programme coordonné d'investissements prévoyant des mesures en matière d'irrigation, d'engrais, etc., peut se révéler préférable. En revanche, on pourra s'interroger sur l'utilité de la construction d'un nouveau complexe sidérurgique, si le reste du programme d'investissement porte sur des projets d'irrigation, d'engrais, etc. Ces questions relevant du bon sens élémentaire, il apparaît clairement que le calcul exclusif des coûts et avantages sociaux peut conduire à des programmes d'investissement totalement désordonnés dans la mesure même où ils ne tiennent pas compte du type de biens produits.

^{17/} Voir Directives de l'ONUDI op.cit., page 216, pour une référence allusive à cette question.

Un raisonnement simple permet de comprendre que ce problème tient à ce que l'analyse des coûts et avantages sociaux pêche - elle aussi - non pas par défaut, mais bien par excès de foi dans les vertus indicatrices des prix. Faute de cette précision, comment expliquer, en effet, qu'elle estime manifestement que les avantages sociaux de projets parfois radicalement différents sont comparables, sans s'intéresser à la composition globale des productions correspondantes? Cette erreur remonte aux bases mêmes de la problématique des valeurs actualisées : un investisseur capitaliste n'a pas à se préoccuper de ce qu'il produit tant que sa production peut être écoulee sur un marché et lui permet de réaliser un projet. Ainsi, les critères de la période d'amortissement, du taux de rentabilité interne et de la valeur actualisée ont en commun de ne pas tenir compte de la qualité des biens produits, dans la mesure où ils reflètent l'optique de l'investisseur privé. Ce type de raisonnement a été purement et simplement repris par l'analyse des coûts et avantages sociaux, au moment même où elle a fait sienne la problématique du calcul des valeurs actualisées. Dans ces conditions, il devient instructif de la comparer au critère du délai de récupération, qu'utilisent systématiquement les économies à planification centralisée. Ce dernier critère sert à déterminer laquelle de diverses variantes technologiques retenir pour obtenir une production définie dans ses grandes lignes de manière à assurer une certaine cohérence entre les décisions prises au niveau national quant à la composition globale du produit et le choix sectoriel des projets ou technologies appropriés. Le travers pratique le plus grave de l'analyse des coûts et avantages sociaux se résume peut-être à ce qu'elle ne tient pas compte de ce qu'en l'absence d'un quelconque regard sur la composition physique du produit (c'est-à-dire sur ce qu'il convient de produire), les opérations de planification ou d'intervention systématique sur le marché perdent tout leur sens. Or, rien dans l'appareil théorique de l'analyse des coûts et avantages sociaux ne garantit, dans la pratique, un tel regard.

Or c'est précisément en raison de l'absence de ce contrôle sur la composition globale du produit (que l'on peut généralement déterminer par le recours à des techniques d'équilibrage des biens intermédiaires et du produit final) qu'il se révèle impossible d'intégrer l'analyse des coûts et avantages sociaux à une problématique de planification nationale. Par ailleurs, l'analyse des coûts et avantages sociaux ne pourra jamais se substituer aux techniques habituelles de la planification nationale, pour cette même raison qu'elle ne s'intéresse pas à la composition du produit. L'ensemble de ces considérations entachent d'une ambiguïté extrême le cadre politico-administratif, pour lequel l'analyse des coûts et avantages sociaux pourrait se montrer efficace. En effet, la quantité d'informations et de compétences exigées des responsables de l'évaluation des projets est à la fois trop faible et trop grande. Elle est trop faible parce que l'évaluateur est censé calculer une

valeur nette actualisée d'après les prix de référence paramétriques, sans avoir à connaître la nature du produit - qui peut aller de la coproduction de voitures de sport avec une société étrangère au développement des services de santé ou du système scolaire.

Et rien ne sert d'affirmer que les prix des divers produits peuvent ensuite être corrigés et que l'on peut par exemple, considérer le "prix de référence" d'une voiture de sport comme inférieur à son prix réel sur le marché, parce que la technique des coûts et avantages sociaux porte sur la correction des prix de référence c.à.f.s.; mais elle ne donne pas d'indications quant aux méthodes de correction de l'ensemble des prix. On voit donc à quoi tient le paradoxe fondamental de l'analyse des coûts et avantages telle que la pratique notamment l'ONUDI : cette analyse s'efforce d'améliorer une répartition des revenus existante sans se rendre réellement compte de ce que les prix des produits sont eux-mêmes le signe de cette répartition des revenus. Il existe une demande pour les voitures de sport, même très coûteuses, parce que certaines personnes disposent de revenus suffisants pour les acheter. En d'autres termes, ne pas s'intéresser à la composition d'une production donnée équivaut à négliger l'un des effets les plus profonds de la répartition des revenus^{18/}. En refusant de s'intéresser à la composition du produit, c'est précisément cette démarche que l'analyse des coûts et avantages finit par prôner.

A l'inverse, la quantité d'informations nécessaire à l'analyse des coûts et avantages sociaux peut se révéler excessive et ce, pour deux raisons distinctes. En premier lieu, cette procédure de choix des projets peut être à tel point lente qu'elle entraîne une diminution globale des investissements publics. Ce problème prend toute sa réalité lorsque l'on sait que de nombreux pays justifient les lenteurs bureaucratiques qui caractérisent le choix de projets par l'évaluation des coûts et avantages sociaux.

^{18/} Il apparaît que les directives de l'ONUDI ont pour objectif d'améliorer la répartition des revenus par le choix des projets alors qu'elles acceptent (attitude étonnante s'il en fût) les prix existants comme base de comparaison des bienfaits respectifs des divers projets en concurrence, sans tenir compte du fait que ces prix sont eux-mêmes le résultat d'une répartition donnée des revenus. Il semble qu'au moins l'un des auteurs du texte ait pris conscience de ce problème fondamental qui caractérise l'analyse des coûts et avantages sociaux. Voir S.A. Margolin "The Essentials of the UNIDO Approach to Cost-Benefit Analysis" in Hugh Schwartz and Richard Berney (ed.) "Social and Economic Dimensions of Project Evaluation", Washington D.C., 1977, notamment page 209.

Etant donné ces risques très peu hypothétiques, les partisans de l'analyse des coûts et avantages sociaux pourraient au moins s'étendre sur les "avantages marginaux" que présente cette procédure d'évaluation sophistiquée, sachant que son "coût marginal" s'exprime en lenteurs administratives et en diminution du taux d'investissement. En second lieu, pour ce qui est de la budgétisation pratique, il n'est souvent pas évident que le coût du rassemblement et de l'analyse des informations nécessaires ne représente qu'une petite part du coût total du projet. Il tombe en effet sous le sens que seuls les projets importants ou conséquents justifient l'application de toutes les étapes du processus de sélection. Mais, le niveau auquel se situe la démarcation, ou mieux, la manière dont on peut le déterminer, sachant que la complexité de la procédure d'évaluation augmentera de pair avec l'importance des projets, sont autant de questions qui n'ont jamais été systématiquement analysées, alors qu'elles constituent pourtant un aspect pratique majeur de l'évaluation des projets.

Pour conclure, on peut donc affirmer que l'influence la plus pernicieuse de l'analyse des coûts et avantages sociaux dans les pays en développement tient non pas à ce qu'elle est trop peu tributaire du système des prix mais, bien au contraire, à ce qu'elle y attache trop d'importance, que les prix considérés soient réels ou de référence. Cette conclusion ressort très clairement du Manuel de l'OCDE^{19/}, qui recommande de prendre comme "taux de transformation" pertinents les prix internationaux des biens faisant, directement ou indirectement, l'objet d'échanges. Ce faisant, cette démarche ne reconnaît donc pas :

- a) Que les prix internationaux existants sont, eux aussi, modelés par une structure de répartition des revenus entre nations qui est inacceptable pour la plupart des pays en développement^{20/}, et
- b) Que les prix internationaux existants rendent compte d'un statu quo économique par rapport auquel les politiques économiques nationales de bien des pays en développement doivent tenter de se démarquer^{21/}

^{19/} Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en voie de développement (Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1969).

^{20/} Ou encore, pour reprendre le jargon bien commode de l'économie du bien-être, on peut considérer qu'une position suboptimale est préférable à une position d'optimum parétien, pour des raisons de répartition des revenus.

^{21/} Voir "Industrie à l'horizon 2000 - Nouvelles perspectives", ONUDI, Nations Unies, (ID/237, (ID/CONF.4/3)) pour un exposé général des modalités par lesquelles l'industrialisation permet de briser le cercle vicieux du statu quo.

A bien des égards, ce renvoi aux prix internationaux fait penser à la vieille polémique qui oppose le libre-échange au protectionnisme. Il convient de rappeler qu'en admettant même (et cette réserve est des plus importantes) que le libre-échange puisse conduire à une allocation statique plus efficace des ressources internationales, rien ne garantit qu'une nation ou un groupe de nations donné n'en fassent, en pratique, les frais. En d'autres termes, une meilleure allocation statique des ressources internationales peut correspondre à une structure encore plus défavorable de la répartition des revenus entre nations s'il n'existe pas de mécanisme international fiable assurant le transfert international des ressources et des revenus. Dans ces circonstances, le protectionnisme peut se justifier par la volonté non seulement de préserver les intérêts nationaux d'un pays ou d'un groupe de pays, dont on maintient le niveau des revenus et de l'emploi^{22/} mais aussi de modifier la répartition internationale des revenus au profit d'un groupe donné de nations. Le premier de ces arguments, à savoir le maintien du niveau des revenus et de l'emploi, se fonde sur l'argumentation keynésienne de la demande effective que les textes consacrés tant au problème général de l'allocation des ressources qu'à l'analyse des coûts et avantages sociaux négligent de manière particulièrement regrettable, comme nous l'avons déjà dit. Le second de ces arguments, à savoir la possibilité de modifier la répartition des revenus, qui a donné lieu à toute une littérature sur les tarifs optimum, offre aux nations pauvres la justification qu'il leur faut pour prendre des mesures unilatérales dans un environnement international hostile.

Si la plupart des controverses savantes sur le taux d'imposition douanière optimal se placent dans une problématique statique, afin, notamment, d'établir de quelle manière une répartition effective des revenus peut être modifiée au profit d'une nation donnée, par l'utilisation judicieuse de barrières tarifaires, pour les pays en développement qui s'efforcent de s'industrialiser, l'argumentation correspondante doit être conçue dans une problématique dynamique. On trouve l'ébauche de ce raisonnement dans les thèses classiques de protection des industries naissantes, mais il a totalement disparu dans l'analyse dite des coûts et avantages sociaux fondée sur les prix internationaux existants (voir, ainsi, l'exemple du Manuel de l'OCDE cité plus haut). Ainsi, si un pays compte des

^{22/} Voir, à ce sujet, Cambridge Economic Policy Review, avril 1979, No 5, Département d'économie appliquée, Cambridge, notamment aux pages 8 et 9 où une politique de restriction des importations de la Grande-Bretagne est justifiée par une argumentation de ce type.

ressources importantes et facilement exploitables de bauxite ou de minerai de fer, pour ne citer que ces deux exemples, on ne voit pas pourquoi il ne tenterait pas de se doter d'un secteur protégé de production d'aluminium ou d'acier, à condition, bien sûr, que l'on puisse en escompter à terme des dividendes élevés. En d'autres termes, même si les prix internationaux existants sont tels que l'industrie ne paraît pas économiquement rentable, le pays en question peut avoir un avantage dynamique à poursuivre ses efforts dans cette voie. En effet, succomber, dans ces conditions, à la "discipline" des prix internationaux existants revient au fond à accepter, comme si elles étaient justifiées, les structures existantes de la répartition internationale des revenus et de l'utilisation des ressources qui l'accompagne. Lorsque le climat politique des pays en développement les pousse à déployer des efforts concertés pour modifier, par l'industrialisation, la structure en place, la "discipline" du recours aux prix internationaux existants équivaut purement et simplement à se donner un prétexte pour justifier et perpétuer un statu quo économique inacceptable.

Le bien-fondé de notre argumentation devient plus évident encore dès que l'on dépasse le stade premier de l'évaluation des projets industriels. On le comprendra aisément d'après deux exemples simples : admettons qu'un pays essentiellement agraire souhaite accéder, dans la mesure du possible, à son autonomie alimentaire afin d'éviter les pressions politiques de tous ordres qui peuvent accompagner la politique internationale de l'aide alimentaire. Supposons de plus que le "coût marginal" de l'expansion de la production alimentaire de ce pays dépasse de loin les prix (frêt compris, c'est-à-dire en prix f.o.b.) auxquels les denrées alimentaires semblent s'échanger, au cours de la période considérée, sur les marchés internationaux. Le pays en question doit-il se barrer lui-même la route de l'autonomie alimentaire en succombant à la "discipline" des prix internationaux ? La réponse sera négative si les pressions politiques et la vulnérabilité qui viennent des politiques d'approvisionnement alimentaire sur les marchés internationaux sont jugés inadmissibles. Et en effet, le problème est ici plus vaste qu'il n'apparaît de prime abord : pour le pays en question, accepter les pressions politiques internationales qui accompagnent l'aide alimentaire peut signifier que ses tentatives d'industrialisation seront par là même frustrées à la base et qu'il risque donc de perdre de ce que nous avons appelé plus haut les "avantages dynamiques" d'une protection bien pensée. En recourant ainsi aux prix internationaux existants, le pays que nous avons choisi en exemple renonce non seulement à sa souveraineté politique, mais aussi aux gains économiques qu'il aurait, à terme, été en droit d'escompter.

Notre second exemple est peut-être plus parlant encore : supposons qu'un pays essaie de se doter d'une capacité technologique autochtone qui, en un premier temps, nécessite qu'un certain nombre d'industries modernes soient lancées et protégées, selon un projet coordonné. Le fait que des pays étrangers puissent produire les mêmes biens moyennant un coût moindre ne saurait ici être considéré comme un obstacle rédhibitoire, sachant que les gains dynamiques que permettra, à terme, l'expansion d'une capacité technologique autochtone pourraient bien compenser cette perte financière temporaire. Et, ce qui est peut-être plus important encore, cette expansion des capacités technologiques peut, à terme, être source de rendements croissants, en ce qu'elle permettra une réduction des coûts locaux, voire une pénétration des marchés d'exportation, l'amélioration du pouvoir de négociation en matière de transfert des techniques, l'émergence d'un potentiel national d'adaptation des techniques étrangères, etc. Passer sous silence tous ces avantages que peuvent procurer les rendements dynamiques croissants imputables à l'expansion des capacités technologiques nationales pour suivre la "discipline" des prix internationaux existants, en se livrant au calcul statique des coûts et avantages sociaux à la marge, pourrait bien se révéler être le masque idéologique qui cache la mutilation d'un pays en développement, devenu à jamais incapable d'accéder à une position de négociation réelle sur le terrain de l'économie et de la politique internationales.

V. CONSIDERATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT EXTERIEUR DE PROJETS
D'INVESTISSEMENT PUBLICS

L'analyse qui précède fait apparaître par l'application aveugle des techniques de l'analyse des coûts et avantages sociaux peut être la source de très graves erreurs en matière de choix de projets d'investissement publics. En effet, les problèmes tant théoriques que pratiques qui demeurent en suspens dans ce domaine sont par trop nombreux pour que l'analyse des coûts et avantages sociaux puisse constituer une procédure de sélection des projets susceptible d'une application générale. Il convient de prendre clairement conscience de ses insuffisances et de mettre au point certains calculs et procédures complémentaires qui les pallient. A cet égard, on retiendra de notre augmentation antérieure les grands points ci-après :

- a) La question de la correspondance au niveau macro-économique, de l'offre et de la demande des principaux éléments tant des biens intermédiaires que de la production finale doit être examinée de manière relativement indépendante de la procédure des coûts et avantages sociaux. Ainsi, il faut clairement examiner les conséquences du choix d'une série de projets sur la base de l'analyse des coûts et avantages sociaux en fonction de l'incidence qu'elles peuvent avoir sur l'offre et la demande globales. C'est là une étape nécessaire, qui doit accompagner tout programme d'investissement comprenant un choix de projets effectué sur la base de l'analyse des coûts et des avantages (voir section III);
- b) La question du type de biens à produire et des secteurs auxquels assigner des priorités dans un contexte donné, c'est-à-dire toute la question de la composition du produit ne saurait légitimement être considérée comme réglée par l'analyse des coûts et avantages sociaux (section IV). La composition générale du produit doit être déterminé indépendamment, conformément aux objectifs nationaux ainsi qu'à la nécessité d'équilibrer les agrégats de l'offre et de la demande. L'analyse des coûts et des avantages sociaux aurait alors une portée bien plus restreinte et permettrait de déterminer la méthode de production à retenir pour la production d'un bien déterminé. En d'autres termes, on ne saurait déterminer de manière satisfaisante le choix des secteurs et la structure du développement industriel d'un pays donné en recourant aux techniques actuelles de l'analyse des coûts et des avantages sociaux. Cependant, celle-ci peut jouer un rôle limité en permettant d'identifier les méthodes de production les meilleures ou les moins coûteuses dans un

secteur donné. Il s'ensuit qu'en matière de financement des projets d'investissement publics, il serait plus pertinent que les organismes internationaux spécialisés s'interrogent de manière précise sur le pourquoi de telle ou telle méthode de production (s'agissant d'un projet sidérurgique, par exemple) sans chercher à opposer, dans toute la mesure du possible, l'intérêt d'un complexe sidérurgique à celui d'une usine d'engrais. Il faut en effet prendre conscience de ce qu'en l'état actuel des connaissances, l'analyse des coûts et des avantages sociaux ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à cette seconde interrogation (voir section IV).

- c) On s'efforcera de ne pas appliquer au financement des projets des critères uniformes qui ne tiennent pas compte de leur envergure. Ainsi, on n'insistera pas sur la nécessité d'appliquer toute la procédure sophistiquée de l'analyse des coûts et des avantages, études de pré faisabilité et de faisabilité comprises, quand il s'agit de projets de petite envergure et ce notamment lorsque le pays demandeur n'a guère de personnes compétentes à consacrer à ces tâches. En revanche, on s'efforcera d'introduire des complications progressives dans la procédure d'évaluation, qui dépendront essentiellement de l'importance du projet. En d'autres termes, on introduira la notion d'une "approximation progressive", fonction de la base d'information et de l'importance du projet, aux termes de laquelle les projets de faible envergure ne seront soumis qu'à des méthodes d'évaluation approximatives. Si la démarche adoptée n'a pas cette souplesse, on risquerait en effet d'encourager une lourde bureaucratisation et un allongement inutile de la procédure de sélection des projets (section IV);
- d) Si le recours aux prix internationaux existants a, de prime abord, l'attrait de la simplicité, il convient absolument de prendre conscience de ce que ces prix traduisent aussi la structure internationale actuelle des échanges de la division internationale du travail. L'industrialisation des pays en développement correspond souvent à leur volonté de se démarquer du statu quo et le recours aveugle aux prix internationaux du moment en matière de choix des projets industriels peut, indirectement, les empêcher d'effectuer ces ruptures structurelles (section IV). Ce conflit se ferait cependant bien moins virulent si les organismes de financement reconnaissaient la souveraineté des pays demandeurs en matière de composition du produit. Mais, mettre l'accent sur la seule "discipline" des prix internationaux sans souligner, en un même mouvement, l'autonomie relative des décisions du pays demandeur en ce qui concerne la structure

générale de son système de production et la composition de son produit c'est aussi prêter le flanc à l'accusation d'avoir entravé la transformation structurelle du pays en question. Car cette démarche revient, en dernière instance, à soutenir le statu quo d'une division internationale du travail, qui est inacceptable pour bien des pays en développement;

- e) Les tentatives de transformation structurelle sont un processus long, caractérisé par des rendements croissants dynamiques sensibles en matière de formation professionnelle et de développement des capacités techniques, des capacités d'absorption, etc., notamment dans le domaine du développement industriel.

En l'absence d'investissements de longue durée d'une "masse critique" suffisante, on ne saurait en général s'attendre à ce que les pays en développement bénéficient réellement des avantages que peuvent procurer les rendements croissants dynamiques (section IV). Or, pour ce faire, il faut que les organismes de financement étrangers reconnaissent l'importance cruciale qu'il y a à examiner et à financer un programme d'investissement global sur une longue période de temps, plutôt que de s'intéresser à des projets isolés. Cet engagement à assurer un financement de programme à long terme constitue donc un élément indispensable de toute coopération internationale véritable, sachant que la seule analyse des coûts et avantages sociaux ne saurait fonder comme il convient les décisions en la matière.

