

La Lettre

DES ÉCONOMISTES



“ Du bon usage de l'aide... ”

L'ÉDITO

Qu'est-ce qu'un usage juste de l'aide?
Cette question soulève de multiples débats.

Le premier est moral et éthique. Peut-on être donateur et juste ? La célèbre citation de Napoléon Bonaparte, selon laquelle « la main qui donne est au dessus de la main qui reçoit », fut fréquemment invoquée pour dénoncer le caractère néocolonial de l'aide au développement, qui ne serait in fine qu'une forme de charité, certes collective, mais entretenant des rapports de dépendance symbolique entre anciens dominants et dominés. Pour autant, les mécanismes de redistribution au sein des pays développés n'ont pas acquis leur taille actuelle dans un mouvement de domination des plus pauvres par les plus riches, mais au contraire dans une évolution des rapports de force sociaux favorables aux premiers au cours du 20^e siècle. Pourquoi l'aide, l'une des formes modernes de la redistribution à l'échelle mondiale, aurait-elle une nature nécessairement asymétrique ? L'accroissement de l'interdépendance des Etats qui découle de la mondialisation donne d'ailleurs aux plus pauvres d'entre eux des arguments et des leviers pour obtenir une augmentation des transferts en leur faveur. La création du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto peut s'interpréter comme un exemple précurseur.

Le deuxième débat est technique : comment faire un juste usage de l'aide si celle-ci n'est pas d'emblée déclarée nocive ? C'est précisément parce que l'aide n'est pas la charité que les donateurs doivent se montrer économes des fonds publics qui leur sont confiés et veiller à la légitimité de leur usage. Cette *Lettre des économistes de l'AFD* répond à deux sous-questions : quand aider, et comment aider ? Jean-David Naudet et Alain Riès s'attaquent à la première question et décortiquent la notion d'additionnalité, en détaillant les motifs qui peuvent justifier pour un bailleur de fonds l'usage d'une ressource concessionnelle, y compris au bénéfice du secteur privé. Trois formes d'additionnalité sont présentées de manière stylisée : l'amélioration de la rentabilité économique d'un projet « vertueux » pour en permettre la réalisation (additionnalité économique), la modification d'un projet ou d'un programme dans un sens plus social ou environnemental, qui permet de mesurer la différence entre les effets du projet et ceux du contrefactuel (additionnalité contrefactuelle) et, enfin, l'obtention d'un progrès par rapport à une situation de référence « normale » ou « moyenne » (additionnalité comparative). De son côté, Frédéric Ottavy s'attaque au « comment aider », et explique en s'appuyant sur l'expérience du financement du secteur privé à l'AFD comment l'ingénierie financière et des méthodes de sélections des projets peuvent permettre d'utiliser l'argent de l'aide (et du contribuable) au plus juste en fonction des impacts attendus. Car c'est bien là la mission d'une agence d'aide que de répartir les moyens dont elle dispose en fonction des résultats pour lesquels on la finance, au-delà des débats plus ou moins féconds sur les instruments qu'elle développe et met en œuvre.

Pierre Jacquet
Chef économiste de l'AFD

Sommaire

- 2 • Les critères d'additionnalité dans les politiques publiques
- 9 • Le financement du secteur privé à l'AFD : comment faire un juste usage de la concessionnalité ?

AVERTISSEMENT

Les articles publiés dans la *Lettre des Économistes de l'AFD* le sont sous l'entière responsabilité des auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou des autorités françaises et ne sauraient donc les engager.

Les critères d'additionnalité dans les politiques publiques

Jean-David Naudet

*Responsable de la division
Évaluation et Capitalisation de l'AFD*

Un des principaux critères utilisés pour l'attribution d'« avantages financiers » dans le cadre d'une politique publique est celui d'additionnalité. Un projet est potentiellement éligible à un dispositif de financement dédié s'il peut démontrer *ex ante* son caractère additionnel vis-à-vis des objectifs de cette politique publique. De même un financement lié à cette politique peut être considéré comme justifié si l'on peut établir *ex post* un impact additionnel obtenu au moindre coût.

Ce concept d'additionnalité, en particulier dans sa version *ex ante*, a fait l'objet d'un débat particulièrement nourri, suite au protocole de Kyoto, à propos des projets visant à la réduction des émissions de gaz carbonique. Ne sont éligibles aux mécanismes financiers de Kyoto que les projets qui font preuve d'additionnalité en matière de réduction d'émission de gaz. Il est également fréquemment utilisé, cette fois-ci le plus souvent en *ex post*, dans les évaluations des politiques en faveur de l'emploi. On tente par exemple d'évaluer l'additionnalité en termes d'emploi d'une mesure de réduction de charges.

L'additionnalité peut recouvrir des sens différents selon le cadre conceptuel dans lequel elle est analysée. Les paramètres clés d'analyse sont en fait la nature du référent et le rôle donné à l'avantage financier. Trois cadres d'analyses se distinguent en particulier correspondant à trois usages du concept d'additionnalité. Ils font l'objet des sections suivantes.

Afin d'exposer plus clairement ces différentes usages, on développera tout au long de cette note l'exemple illustratif d'un projet fictif de promotion de l'efficacité énergétique dans la construction.

Alain Riès

*Chargé de mission au sein de la division
Évaluation et capitalisation*

Exemple : la promotion de l'efficacité énergétique dans la construction

La République Centrasiatique (RCAS) est un pays constitué de deux zones climatiques : une zone de montagne au climat froid et une zone de plaine au climat tempéré. Les normes environnementales dans la construction sont peu exigeantes et la technologie classique la plus souvent utilisée dans la construction entraîne de fortes consommations énergétiques.

Les autorités centrasiatiques souhaitent développer une technologie verte. Cette technologie est déjà existante à titre expérimental. Elle a notamment été mise en œuvre par un établissement public - l'Office du Logement Centrasiatique (OLC)- mais intéresse également des promoteurs privés. En effet, la RCAS dispose de peu de ressources naturelles pour produire de l'énergie, et les autorités ont une politique de vérité des prix qui conduit à une électricité coûteuse.

La RCAS fait appel à la Banque Française pour le Développement Durable (BFDD) qui propose de mettre des crédits bonifiés à disposition des promoteurs publics ou privés qui lancent de nouvelles opérations de construction.

■ 1. Additionalité économique (déplacement du seuil de rentabilité)

Un premier cadre d'analyse de l'additionalité consiste à se placer dans un univers d'acteurs au comportement économique parfaitement rationnel et reposant entièrement sur le critère de rentabilité. Le comportement des acteurs est donc simple : tous les projets au-delà d'un certain seuil de rentabilité ont vocation à être entrepris et seulement ceux-là. Ce cadre permet de définir la référence envers laquelle doit se mesurer l'additionalité *ex ante*. Un projet est additionnel pour le bailleur de fond si l'avantage financier qu'il octroie permet de franchir le seuil de rentabilité.

Cette approche définit l'additionalité globale d'un projet. À cette additionnalité-projet est associée une additionalité en termes de résultats recherchés vis-à-vis de la politique publique concernée (création d'emploi, réduction d'émission de gaz, etc.). L'éligibilité se décide alors en fonction d'une comparaison entre les coûts en termes de subvention publique (avantage financier) et l'ampleur de l'additionalité en termes de résultats, soit selon une analyse d'efficience.

Ce type analyse amènera parfois à l'affectation de l'avantage financier sur des dépenses précises qui correspondent aux surcoûts (ou coûts incrémentaux) du projet liés à son insertion dans une politique publique particulière.

Cette définition de l'additionalité comporte cependant plusieurs inconvénients pratiques ou conceptuels.

En premier lieu, l'absence de véritable contrefactuel dans l'appréciation de l'additionalité élimine de fait un certain nombre de projets rentables, appelés « projets sans regrets ». C'est le cas en particulier de projets rentables qui s'opposent à une alternative moins « vertueuse », par exemple, un projet de mini hydraulique peut être rentable et alternatif à un projet (contrefactuel) de centrale à charbon encore plus rentable.

Dans ce schéma le projet de mini hydraulique ne sera pas considéré comme additionnel. C'est aussi le cas de nombre de projets rentables non mis en

œuvre pour des raisons extra-financières : capacité à mener de front plusieurs investissements, risques liés à l'innovation, rigidités de différentes sortes, barrières non financières, etc. Le monde réel est rempli de projets rentables non mis en œuvre.

En second lieu, la ligne de rentabilité se déplace constamment dans le temps. L'additionalité mesurée *ex ante* peut s'éloigner considérablement de celle appréciée *ex post*. L'additionalité fondée sur la rentabilité est un concept souvent instable.

En particulier, un des intérêts conceptuels de l'analyse fondée sur la rentabilité est d'éviter les effets d'aubaine (primes financières donnés à des projets qui n'en ont pas besoin). Mais il suffit d'une modification du contexte financier des projets (augmentation du prix de l'énergie par exemple) pour changer totalement les données initiales de « coût incrémental » et provoquer par exemple des effets d'aubaine importants a posteriori.

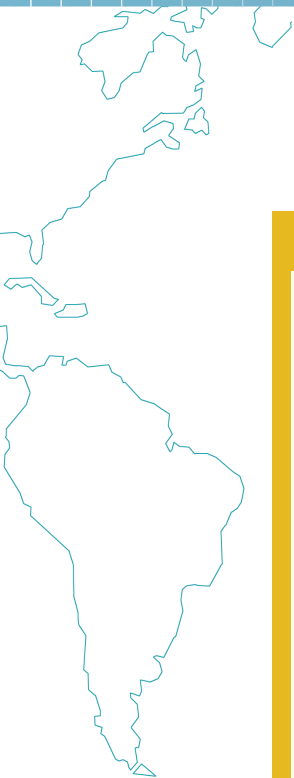
Suite de l'exemple :

La BFDD propose des crédits bonifiés directs aux promoteurs immobiliers souhaitant s'engager dans la technologie verte sur base d'une analyse de la rentabilité des projets.

Vu le coût domestique élevé de l'électricité, les projets de construction avec la technologie verte dans la zone de montagne sont appréciés comme étant rentables tels quels et donc non éligibles au financement BFDD. En revanche, dans la zone de plaine la rentabilité est faible et justifie une ressource bonifiée.

À la demande des promoteurs, la BFDD finance plusieurs projets immobiliers dans la zone de plaine. La bonification est affectée aux coûts supplémentaires liés à la technologie (chauffe eau solaire, travaux d'isolation).

.../



.../

Peu de projets verts sont mis en place dans la zone de montagne, en dépit de leur rentabilité, mis à part des programmes de logements sociaux montés par l'OLC. Les promoteurs privés, intéressés, hésitent cependant à se lancer dans une technologie qu'ils connaissent peu.

La RCAS connaît une transition politique. Le nouveau régime décide de bloquer pendant une longue période le prix de l'électricité et de cesser de répercuter les hausses des cours mondiaux de l'énergie.

L'évaluation ex post dépêchée quelques années plus tard par la BFDD constate que les projets financés dans la zone de plaine sont des réussites au plan technique, mais l'effet de démonstration n'a pas eu lieu car le blocage des prix de l'énergie a affaibli encore la rentabilité de ces projets déjà peu rentables au départ. L'évaluation déplore et s'interroge sur « l'absence d'intervention dans la zone de montagne où les économies d'énergie sont potentiellement les plus importantes et où certains promoteurs paraissaient intéressés. Dans cette zone, quelques projets avaient déjà été entrepris avant l'intervention de la BFDD. La dégradation des conditions de rentabilité et l'absence d'avantages financiers ont fait que la technologie n'a plus guère été employée. »

■ 2. Additionnalité contrefactuelle (modification des comportements au cas par cas)

Un second cadre d'analyse consiste à apprécier l'additionnalité par rapport à un scénario contrefactuel « au cas par cas », c'est-à-dire sans se référer à une norme commune de comportement mais en prenant en compte le comportement spécifique de l'acteur concerné dans le contexte dans lequel il évolue.

L'avantage financier est alors accordé à un projet qui, sans celui-ci, ne serait pas mis en œuvre ou le serait de façon différente. L'additionnalité en termes de résultats (sociaux ou environnementaux) se calcule alors comme la différence entre les effets du projet et ceux du contrefactuel.

Dans cette conception de l'additionnalité au cas par cas, l'avantage financier est conçu comme une incitation. Il modifie toujours les conditions de rentabilité du projet, mais il peut très bien s'imputer en marge supplémentaire ou, ce qui est une façon voisine de dire les choses, financer des surcoûts immatériels (risque, apprentissage lié au changement de technologie, difficulté de gérer plusieurs projets à la fois, etc.). L'affectation de l'avantage financier à un objet précis n'a plus de raison d'être. Le critère déterminant est que cet avantage déclenche la décision de mise en œuvre du projet, quels que soient les ressorts de cette décision.

Cette conception de l'additionnalité pallie un certain nombre de problèmes liés à une vision purement centrée sur la rentabilité.

En premier lieu, elle n'évince pas les projets sans regrets de l'éligibilité aux dispositifs financiers privilégiés. L'avantage financier sert à lancer des projets quelle que soit la nature – financière, comportementale, etc. – des raisons qui en bloquaient la mise en œuvre.

En second lieu, l'écart d'appréciation entre l'additionnalité *ex ante* et l'additionnalité *ex post* est sans doute moins important dans ce cadre d'analyse. On peut en effet estimer qu'une décision réelle d'investissement est d'un caractère moins volatil qu'un calcul de rentabilité. La décision considérée comme additionnelle au démarrage du projet sera souvent confirmée comme telle en analyse rétrospective. Le cas assez fréquent de décisions irréversibles (choix entre deux technologies par exemple) illustre cette relative stabilité de l'additionnalité au cas par cas.

Ce type d'additionnalité pose également des problèmes spécifiques dans son application.

Le premier tient à l'équité des incitations suscitées. Les avantages financiers s'adresseront en effet en priorité aux acteurs conditionnant un choix « vertueux » à l'existence d'une incitation, et exclura par principe les acteurs disposés à mettre en œuvre des projets vertueux (en termes social et/ou environnemental) même en l'absence d'incitation. Pour ces derniers l'incitation, non nécessaire, constituerait un effet d'aubaine. Développé sur une large échelle, ce type de pratique est susceptible de créer un aléa moral, c'est-à-dire une désincitation à adopter spontanément une attitude vertueuse.

Par ailleurs, l'opérationnalité de l'additionnalité au cas par cas pose de grandes difficultés dans la construction du contrefactuel aussi bien en ex ante qu'en ex post. Si cette question est gérable dans des cas ponctuels, elle apparaît difficile à traiter pour des incitations qui s'adresseraient à un large ensemble d'acteurs. Il faudrait alors pour chacun d'eux élaborer un contrefactuel spécifique tenant compte des éléments de contexte et des éléments comportementaux, ce qui paraît hors de portée d'un point de vue opérationnel.

Suite de l'exemple :

La BFDD, prudente à s'engager en RCAS, propose de financer des opérations au coup par coup. Plusieurs opérations sont montées en plaine et en montagne avec des promoteurs utilisant auparavant la technologie classique.

Les rares promoteurs utilisant déjà la technologie verte dans la zone de montagne, principalement l'OLC, prennent contact avec la BFDD pour négocier un financement. Après un débat interne, il n'est pas donné suite à leur demande car la bonification BFDD ne peut être considérée comme additionnelle dans le cas de promoteurs déjà engagés dans la technologie verte.

Après plusieurs opérations satisfaisantes, la BFDD envisage de passer à l'étape suivante d'un financement global sous la forme de lignes de crédit auprès des banques de la place. Les promoteurs et les banques doivent démontrer l'additionnalité des projets pour pouvoir utiliser la ligne de crédit.

Après une longue période de négociation, le projet d'un financement global est finalement abandonné car on ne parvient pas à se mettre d'accord sur les conditions d'éligibilité, en particulier sur le critère d'additionnalité entendu comme un lien de causalité entre l'attribution d'un financement bonifié et l'utilisation de la technologie verte.

.../


Le cas de l'OLC est en particulier discuté longuement sans parvenir à trouver un consensus : ses opérations vertes sont elles ou non éligibles au financement BFDD ?

Une mission d'évaluation envoyée quelques temps après confirme la réalisation satisfaisante des opérations financées. Elle constate cependant que la politique d'intervention de la BFDD a suscité des malentendus. Les acteurs locaux comprennent mal en particulier que les promoteurs pionniers en matière d'environnement, et en premier lieu l'OLC, n'aient pas été les partenaires privilégiés de la BFDD. Les évaluateurs déplorent la non mise en place d'un financement globalisé tel qu'il avait été envisagé. En effet le blocage des prix de l'électricité a fait que la technologie verte ne s'est pas imposée, ce qui aurait pu être le cas avec une politique active de la BFDD et des autorités centrasiatiques, selon le rapport d'évaluation qui relève qu'une « discussion trop longue autour de critères trop complexes a semblé-t-il progressivement eu raison de la volonté réciproque de mettre en route ce financement globalisé ».

■ 3. L'additionnalité comparative (incitation au « progrès »)

Un troisième cadre d'analyse de l'additionnalité consiste à l'apprécier par rapport à un scénario de référence défini comme une norme de comportement découlant du contexte d'intervention des acteurs (norme légale, moyenne historique, moyenne géographique, etc.). L'additionnalité se mesure comme un progrès par rapport à une situation de référence « normale » ou « moyenne ».

On peut aisément passer de cette conception de l'éligibilité fondée sur la comparaison avec un scénario de référence à une éligibilité entièrement fondée sur des critères de processus et non de résultats à proprement parler (tels que l'adoption d'une technologie donnée voire l'intervention dans un secteur donné).



Dans cette conception, l'avantage financier est entièrement vu comme une incitation et la question de son affectation ou d'un usage spécifique ne se pose pas. Son rôle est celui d'une prime destinée à peser, parmi d'autres éléments, sur les mécanismes de choix des acteurs (technologiques, sectoriels, etc.). L'additionalité ici n'est pas conçue par rapport à une situation sans avantage financier (comme dans les conceptions précédentes) mais par rapport à un comportement moyen observé, tels que celui adopté par les autres acteurs comparables ou celui donné par le trend historique, ce qui justifie la dénomination d'additionalité comme un progrès.

Cette acception de l'additionalité répond à plusieurs des difficultés soulevées dans les cas précédents.

En premier lieu, elle suscite une incitation « saine » pour l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire qu'elle conduit à récompenser les comportements « vertueux », quelles qu'en soient les motivations, que l'avantage financier soit ou non un facteur déclenchant de ces comportements. Dans ce sens, elle n'entraîne pas d'aléa moral mais au contraire contribue à créer un environnement incitatif vers des comportements sociaux ou environnementaux par exemple.

En second lieu, la sélection des projets éligibles se fait sur des bases relativement objectives (encore que le choix du scénario de référence puisse laisser des marges de manœuvre importantes) et opérationnellement simples.

En revanche, ce type d'additionalité fait apparaître de nouvelles questions qui peuvent apparaître comme des faiblesses.

Dans ce schéma, l'additionalité ne se définit plus comme la conséquence directe du mécanisme financier. Autrement dit additionalité et impact deviennent des notions différentes. De ce fait, la mesure *ex post* des impacts du mécanisme financier devient une question centrale pour le bailleur de fonds. Il est possible de mesurer le progrès social ou environnemental en termes de chemin parcouru par rapport à la situation de départ ou par rapport à un scénario tendanciel. En revanche il est difficile d'attribuer une partie précise de ce progrès au mécanisme d'incitation financière lui-même, car une partie des résultats obtenus l'aurait été même sans incitation financière. La question d'attribution, classique en matière d'évaluation *ex post*, se trouve posée et recevra souvent des réponses ambiguës

Cette conception fait en partie basculer le centre d'intérêt de l'analyse de l'additionalité de l'éligibilité *ex ante* vers l'impact *ex post*. Dit d'une autre façon, les mécanismes d'incitation financière basée sur cette définition de l'additionalité engendreront forcément des effets d'aubaine. Les projets additionnels, au sens de marquant un progrès par rapport une norme de référence, se partagent en deux : ceux qui ont été entrepris du fait de l'attribution de l'avantage financier et dont les résultats constituent l'impact de ce mécanisme, et ceux qui auraient été entrepris de toute manière et qui ont bénéficié d'un effet d'aubaine. C'est précisément le travail de l'analyse *ex post* de faire la part entre impact réel et effet d'aubaine. Mais l'existence d'effets d'aubaine doit être acceptée dès le départ comme la contrepartie de la non exclusion des plus vertueux de l'attribution des avantages financiers. L'enjeu sera de maximiser le rapport entre impact et effet d'aubaine.

Suite de l'exemple :

Après une opération satisfaisante en appui à l'OLC, la BFDD décide de monter, à la demande du gouvernement, un instrument de place pour financer la mise en œuvre de la technologie verte dans la construction.

Tout projet de construction utilisant cette technologie peut souscrire à un crédit bonifié auprès des banques de la place dans la mesure des montants disponibles. Après un départ prudent, les projets se multiplient puis se stabilisent à mesure que les conditions de rentabilité se dégradent avec le blocage des prix de l'électricité. La BFDD met successivement en place 3 lignes de crédit.

L'essentiel des projets concernent la zone de montagne. L'extension des projets verts a un effet positif sur les marchés locaux de production de matériaux d'isolation et de matériel solaire diminuant les coûts pour les promoteurs. Le public se trouve sensibilisé aux conditions d'isolation.

.../

.../

Une mission d'évaluation est dépêchée pour constater ce qui est largement perçu comme un modèle pour la BFDD et examiner les conditions de reproductibilité notamment en République Centrorientale où la BFDD voudrait développer un projet similaire.

La mission d'évaluation constate l'activité importante des financements BFDD et l'effet d'incitation et de démonstration ainsi produit. Elle note surtout que les nombreux cas d'utilisation de la technologie verte créent des conditions désormais favorables pour une évolution des normes officielles en faveur de cette technologie.

Cependant les évaluateurs s'interrogent sur les effets d'aubaine des financements BFDD. Surtout sur les premières lignes de financements, les projets immobiliers verts dans la zone de montagne étaient rentables et le financement BFDD s'est sans doute transformé en marge pour les opérateurs privés de façon inappropriée. Les projets verts sont nombreux mais quelle est la part réelle de l'impact du financement BFDD dans la réalisation de ces projets ? Sur la base d'interviews, les évaluateurs estiment que la moitié des projets financés ont été réalisés grâce au financement bonifié. Ils concluent que : « les effets d'aubaine ont sans doute été importants même s'ils ne remettent pas en cause le bien fondé et l'impact des financements. On ne peut cependant s'empêcher de penser que la politique de blocage des prix du gouvernement a en quelque sorte maintenu une certaine additionalité du financement BFDD. Si les prix domestiques étaient montés avec le prix du baril, l'effet d'aubaine aurait été massif pour les promoteurs centrasiatiques. »

■ 4. Des additionalités multiples pour des situations différentes

La principale conclusion de cette réflexion est qu'il existe plusieurs conceptions différentes de l'additionalité dont les nuances sont subtiles mais qui aboutissent à des pratiques différentes en matière de politique publique. Il n'y a pas une « bonne conception » et d'autres qui sont erronées : elles

sont simplement différentes. Sans doute peut-on considérer que leur mise en pratique soulève plus ou moins de difficultés. De ce point de vue la dernière conception est la plus « simple » ou la plus opérationnelle en *ex ante*. Mais cela ne préjuge pas de sa pertinence. De plus, les questions difficiles sont dans ce dernier cas en partie déplacées sur l'analyse *ex post*. L'exemple développé ci-dessus est uniquement illustratif et ne prouve rien.

Il est possible d'identifier des exemples qui mettraient en avant chacune des conceptions analysées. On peut cependant en conclusion identifier quelques conditions qui rendent l'utilisation de ces différentes conceptions plus ou moins pertinentes et plus ou moins opérationnelles.

La première forme d'additionalité, comme déplacement du seuil de rentabilité, s'accorde avec des situations où la rentabilité de l'investissement est déterminant dans la prise de décision, c'est-à-dire où les autres comportements individuels ou d'entreprises jouent un rôle secondaire. Elle est adaptée à des projets pour lesquels les surcoûts liés à une meilleure prise en compte des enjeux d'une politique publique sont facilement identifiables c'est-à-dire en particulier où les coûts immatériels (notamment les coûts liés au risque, à l'innovation et à l'apprentissage) ne sont pas déterminants. Elle suppose des conditions de contexte stables dans le temps notamment des éléments qui rentrent dans le calcul de rentabilité, en premier lieu les prix des inputs et des outputs.

La deuxième forme d'additionalité comme modification des comportements au cas pas cas est incontestablement adaptée au financement d'un petit nombre de projets spécifiques, éventuellement de grande taille, et non pas à une politique de promotion d'une politique publique s'adressant à un grand nombre d'acteurs. Non seulement, elle devient extrêmement difficile à mettre en pratique mais elle est de nature à susciter une désincitation pour les acteurs les plus vertueux.

Elle sera également adaptée aux domaines où la dimension d'innovation est importante, car il apparaît justifiable que des acteurs innovants bénéficient de « primes » sous formes de subventions publiques, si ces innovations rejoignent les objectifs publics. De manière plus générale, l'existence de coûts immatériels élevés (et difficilement quantifiables) justifient ce type d'additionalité.

La troisième forme d'additionnalité comme un progrès est la conception la moins exigeante en termes de justification a priori. Elle est pour cela la plus simple à mettre en œuvre mais présente le risque d'un certain « laxisme » dans la détermination de l'éligibilité et de déclencher plus d'effets d'aubaine que d'impacts réels. Cette conception paraît particulièrement adaptée lorsque l'on s'adresse à des acteurs publics, comme des collectivités territoriales, pour lesquels les effets d'aubaine sont beaucoup moins problématiques, puisqu'ils

aboutissent à financer indirectement les politiques publiques.

Enfin, l'additionnalité comme progrès requiert une attention soutenue en matière d'analyse *ex post*, voire de suivi permanent. En effet, les conditions changeantes de marché, de normes ou de maîtrise technologique peuvent à tout moment faire basculer les incitations financières de ce type dans un financement d'aubaine sans réelle valeur ajoutée.

Pour en savoir plus

Sur les mécanismes de projet prévus par le protocole de Kyoto :
République française (2004). Présentation des mécanismes de projet.

Sur l'élaboration de scénario de référence :
OCDE (2001). Framework for Baseline Guidelines

Sur les débats internationaux autour du concept d'additionnalité :
Mathy S. (2004). L'intégration des pays en développement dans les politiques climatiques ; application aux secteurs transport et électricité en inde. CIRED
Cornut P. (2000). Mécanisme de développement propre : traduire opérationnellement l'exigence d'additionnalité environnementale. IEPE.

Le financement du secteur privé à l'AFD : comment faire un juste usage de la concessionnalité ?

Frédéric Ottavy,
*directeur du département ingénierie
juridique et financière*

Les agences de développement agissent de manière croissante en concertation avec les acteurs du secteur privé, dans la mesure où un nombre croissant de services publics ont été et sont encore concédés au secteur privé. S'appuyer sur les entreprises privées pour accélérer le développement devient d'autant plus pertinent qu'un certain nombre d'entre elles prennent conscience de leur responsabilité sociale et environnementale et sont prêtes à mener des opérations dans cette direction. Toutefois, délivrer une libéralité⁽¹⁾ vers un objectif de développement au travers d'une entité privée nécessite un ensemble de précautions pour éviter de créer des distorsions, par exemple en privilégiant une entreprise au détriment d'une autre. Il s'agit également de ne pas contrevenir au devoir de subsidiarité, en n'utilisant pas de fonds publics pour financer une opération qui pourrait l'être entièrement par le secteur privé. Confrontée de manière quotidienne à cette problématique du juste usage de la concessionnalité financière au service d'objectifs de développement durable, l'AFD s'est dotée d'un ensemble de bonnes pratiques, qui évoluent en permanence, pour suivre des projets qui nécessitent un financement bonifié au secteur privé. Les méthodes présentées dans cet article sont le fruit de l'expérience de l'AFD en la matière ainsi que du travail d'un groupe de réflexion dédié à ces questions au sein de l'Agence.

Tout d'abord, il convient de distinguer la motivation d'une intervention d'un bailleur de fonds de la nécessité d'utilisation d'une bonification. Le bien fondé d'un projet s'apprécie au regard des stratégies de développement adoptées par le pays et des stratégies d'intervention internationales (bi- ou multilatérales) qui les complètent. La nécessité

que l'intervention se fasse avec une bonification est une autre question, à laquelle le présent article tente de répondre. La différence tient au fait que la valeur ajoutée des interventions du bailleur de fonds, l'AFD par exemple, ne réside pas seulement dans une bonification d'intérêt, mais aussi par exemple dans des prêts plus longs que ceux proposés par le marché, des périodes de différé de paiement plus appropriés ou des montants et devises indisponibles auprès de l'offre locale. Avec la bonification, l'AFD échange une réduction du taux d'intérêt contre un effort supplémentaire de l'emprunteur privé en direction d'une action de développement, le plus souvent dans le cadre d'une politique publique locale. Une valorisation précise de la bonification est alors nécessaire : si la bonification est insuffisante, le projet n'atteindra pas tous ses objectifs ou le promoteur privé ne sera pas suffisamment incité ; si elle est excessive, il y a création d'un effet d'aubaine et utilisation excessive d'argent public au regard des réalisations de développement durable attendues.

L'AFD utilise plusieurs méthodes. La méthode de l'avantage comparatif permet de quantifier la bonification « vue du client ». Il s'agit de mesurer l'écart actuariel entre le taux d'intérêt du prêt proposé par l'AFD et celui d'un prêt alternatif que le client pourrait se procurer auprès du système financier auquel il a accès. Cette différence de coût permet d'inciter le bénéficiaire du financement à œuvrer davantage qu'il ne le prévoyait dans une optique de développement durable. Cette méthode définit le champ des projets susceptibles d'intéresser les partenaires de l'Agence. La grille des produits de l'AFD et la méthode de l'équivalent-subvention présentent, elles, la quantification de la bonification « vue de l'AFD ». Il s'agit alors, du point de vue du bailleur, de comparer l'impact obtenu à travers ce projet de l'impact que pourraient avoir d'autres projets, pour des coûts équivalents pour le bailleur. Cette méthode permet au bailleur de répartir, en

(1) On appelle élément de « libéralité » d'un financement la différence entre le coût « de marché » de ce financement et les conditions « concessionnelles » proposées par un bailleur de fonds.

fonction de sa stratégie d'impact de développement, l'enveloppe de « concessionnalité » dont il dispose sur les projets les plus « performants ».

■ Les principes

Dans le cadre d'un prêt bonifié à une contrepartie privée, la bonification doit être entièrement (principe de l'absence d'effet d'aubaine) affectée au financement d'une action de développement pérenne qui n'aurait pas été entreprise sans cette bonification (principe de l'effet positif additionnel). À un horizon raisonnablement prévisible, le prêt bonifié ne devrait pas réduire les opportunités d'intervention des intermédiaires financiers auxquels le bailleur de fonds souhaite accorder la priorité (principe de subsidiarité).

La distorsion engendrée par la bonification devrait être aussi limitée dans le temps et dans son ampleur que possible, de manière à ne pas nuire aux concurrents locaux et internationaux du bénéficiaire final, ni aux marchés dans lesquels il opère (principe de minimisation de la distorsion au niveau du marché du bénéficiaire final). La distorsion ne devrait pas engendrer d'aléa moral (notamment en fournissant aux autres entreprises un argument pour ne pas suivre la réglementation, au motif que son respect ne serait financièrement supportable qu'avec une aide). Si le bénéficiaire primaire du prêt bonifié d'un bailleur est un intermédiaire financier, la distorsion engendrée par la bonification ne devrait pas non plus nuire aux concurrents locaux et internationaux du bénéficiaire primaire, ni au marché financier dans lesquels il opère (principe de minimisation de la distorsion des marchés financiers). Les risques de distorsion et d'aléa moral sont réduits si les financements bonifiés sont constitués en offre de place, selon des critères établis en collaboration avec les pouvoirs publics locaux en accompagnement officiel d'une politique nationale.

■ Caractère additionnel d'un projet au sens de l'AFD et usage de la concessionnalité

La notion d'additionnalité est largement discutée dans cette lettre (voir article de Jean-David Naudet et Alain Riès). Cette discussion trouve de nombreux développements dans le cas du financement du secteur privé. La simple mise aux normes applicables peut par exemple être éligible à une bonification. On aurait pu arguer que la loi et le règlement doivent être respectés, et que s'y conformer n'a rien d'additionnel par rapport aux standards du pays. L'AFD a retenu une approche pragmatique : dans les pays où l'État n'est pas en mesure d'imposer à court ou moyen terme le respect des méthodes qu'il édicte, un prêt bonifié est effectivement additionnel s'il est la seule manière de faire respecter les standards publics. L'AFD vérifie alors que les normes en question ne sont effectivement respectées par aucune entreprise concernée, de manière à ne pas créer de distorsion. L'objectif d'une telle intervention est de provoquer une adhésion à la norme, susceptible d'inciter le reste des entreprises à s'y plier.

La rentabilité de l'investissement soutenu n'est qu'un indicateur parmi d'autres pour déterminer le caractère additionnel de la bonification. Qu'un investissement soit rentable même sans bonification n'est pas un critère dirimant. Dans un contexte de rareté des ressources financières et/ou humaines, si cette rentabilité est plus faible que celle d'autres opérations, l'entreprise privée ne réalisera pas l'investissement envisagé. La bonification a pour objet d'élever la rentabilité de l'investissement envisagé au-dessus de celle des investissements alternatifs. Il y a bien caractère additionnel, et pas d'effet d'aubaine. Par exemple, la bonification augmentera la rentabilité financière des projets d'infrastructure lorsque la rentabilité économique est élevée mais que la rentabilité financière est insuffisante pour attirer les investisseurs privés.

Les volets environnementaux et sociaux des entreprises agro-industrielles

L'AFD prête à des sociétés cotonnières privées d'Afrique subsaharienne à des conditions bonifiées. L'avantage financier par rapport à un financement à des conditions commerciales correspond à environ 20 % du montant du prêt. En contrepartie de cette bonification, les emprunteurs mettent en place des programmes agricoles et environnementaux du même montant. Ils comprennent trois volets : la préservation des sols pour maintenir leur fertilité, l'aménagement des espaces fonciers et la diversification des cultures vivrières et les sources de revenus des producteurs. Les montants des prêts couvrent non seulement les investissements industriels mais également les programmes agricoles et environnementaux, les sociétés en question n'ayant pas la trésorerie disponible pour les préfinancer.

■ Risque d'effet d'aubaine et rémunération du partenaire privé

Si on exige que la bonification soit intégralement consommée par l'action de développement additionnelle, il n'y a aucun avantage pécuniaire direct pour l'opérateur privé à s'impliquer dans l'action de développement additionnelle. Il est pourtant nécessaire qu'un opérateur privé trouve un intérêt dans tout partenariat public-privé. Dans certains projets, la bonification couvre exactement les coûts directs (d'investissement et d'exploitation) de l'action additionnelle. Le promoteur privé supporte en plus des coûts indirects (complexité supplémentaire du projet, risques des pénalités prévues dans la convention de prêt...). Il fait donc une contribution objective mais difficilement quantifiable au projet additionnel. En contrepartie, il réalise un bénéfice en termes d'image, d'amélioration des relations avec les populations environnantes..., bénéfice lui aussi objectif et non quantifiable. Dans certains financements, l'AFD a donc retenu une approche dans laquelle :

- les coûts directs, mesurables, sont équilibrés par la quantification de la bonification ;
- les coûts indirects sont compensés par des externalités positives pour le promoteur.

Ce modèle idéal ne peut fonctionner que dans des cas assez limités, ceux où le promoteur privé valorise ces externalités, par exemple :

- parce que cela lui apporte une sécurité supplémentaire dans son environnement (cas d'un planteur qui a tout intérêt à entretenir de bonnes relations avec les populations entourant sa concession);
- en termes d'image (exemple d'une société cotée en bourse qui accepterait un prêt bonifié plutôt qu'un concours à conditions commerciales, en contrepartie d'un plan d'accompagnement environnemental ou social élargi) ;
- par adhésion volontaire à des objectifs de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (cas d'une société agro-industrielle d'Afrique sahélienne, dont l'opérateur est traditionnellement attaché aux questions de développement durable).

Mais éviter l'effet d'aubaine n'interdit pas que l'emprunteur trouve un intérêt pécuniaire à l'action additionnelle. Un modèle plus ambitieux peut être envisagé en s'inspirant des partenariats public-privé. Dans ces schémas, l'enrichissement du partenaire privé est accepté à condition qu'il soit l'opérateur le plus efficace ou le moins coûteux pour la mise en œuvre d'une mission de service public, condition qui doit alors être démontrée. Le bailleur peut exiger un cahier des charges ambitieux à l'opérateur privé, dans ma mesure où celui-ci réalise un profit en échange de la mise en œuvre contractuelle d'une mission de service public. La mission doit être proposée à tous les opérateurs privés de la place qui satisfont les conditions d'éligibilité (à condition qu'ils soient plusieurs) ou attribuée à un opérateur privé après appel d'offre.



La subsidiarité à l'AFD

Les intermédiaires financiers auxquels l'AFD accorde la priorité recouvrent :

- *Ceux dont le modèle financier repose sur un subventionnement moindre que celui du prêt bonifié de l'AFD. Il s'agit par exemple des membres du groupe EDFI (European Development Finance Institutions), dont PROPARCO fait partie. Ce n'est d'ailleurs pas le modèle financier de l'intermédiaire qu'il faut examiner, mais celui du produit qu'il utilise. Si un membre du groupe EDFI se voit confier par son gouvernement la gestion d'un produit aussi bonifié que les prêts de l'AFD, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.*
- *Les intermédiaires financiers locaux, même s'ils reposent sur un modèle financier plus subventionné que l'AFD. Il s'agit des banques commerciales, des opérateurs des marchés financiers, et des banques de développement locales. Deux cas de figure sont à examiner. Prenons l'exemple d'une entreprise qui réalise un investissement industriel de 12 M€, accompagné d'un investissement « additionnel » de 5 M€ en direction de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Si l'entreprise sollicite son banquier local pour 12 M€ et n'emprunte à l'AFD que 5 M€ en prêt bonifié, la question de la subsidiarité est relativement aisée à traiter. Si l'entreprise sollicite un prêt bonifié de 17 M€ au sein duquel la valeur de la bonification va compenser en grande partie le surcoût de 5 M€, la question de la subsidiarité est alors plus saillante.*

Directeur de la publication : **Jean-Michel Severino** / Directeur de la rédaction : **Pierre Jacquet** /

Rédacteurs en chef : **Jean-Raphaël Chaponnière** et **Thomas Melonio**

Diffusion et Abonnements : **lettrec@afd.fr**

Une publication du Groupe Agence française de Développement : **www.afd.fr**

5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 / Tél. : 01 53 44 31 31 / Fax : 01 44 87 99 99

ISSN 1763-9123