

DISCOURS DE GUILLAUME BOUDY, SECRETAIRE GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

INTRODUCTION DU COLLOQUE THD

5 avril 2018

Pour introduire ce colloque, le 8^{ème} de la série, je voudrais tout d'abord revenir sur le cadre général dans lequel l'ensemble de ces colloques s'inscrivent et insister sur plusieurs points particuliers qui font la spécificité et l'intérêt du sujet traité aujourd'hui.

1) Le calcul économique : on est passé d'une intention à une procédure bien établie dans laquelle le SGPI joue un rôle majeur.

Le calcul économique comme outil d'aide à la décision a une très longue histoire dans laquelle la France a joué un rôle fondateur. Certains présents ici ont pu y apporter une contribution importante. Je soulignerai malgré tout que la pratique de l'évaluation et son rôle effectif dans le processus de décision, même dans le secteur des transports où ces outils se sont développés dans le cadre de la loi des transports intérieurs, est, elle, beaucoup plus chaotique.

Toujours est-il que la loi de 2012 nous a fait franchir un cap décisif en rendant obligatoires les évaluations socio-économiques préalables pour les grands projets d'investissement. Il est utile de rappeler les raisons qui motivent cette loi. C'est à l'aulne d'un diagnostic initial assez partagé qu'il faut apprécier le chemin parcouru et finalement les premiers résultats tangibles que le colloque d'aujourd'hui met largement en évidence. A l'époque, en effet, le gouvernement constatait que même s'il existait quelques initiatives intéressantes, mais éclatées et hétérogènes, la place de l'évaluation en France dans le processus de décision des investissements d'Etat présentait de lourdes lacunes et qu'elle n'était pas à la hauteur des pratiques des principaux pays développés. Cela démontrait, à l'évidence, l'impossibilité pour l'Etat d'avoir une vision stratégique éclairée de la politique d'investissement prise dans son ensemble, de hiérarchiser l'ensemble des projets, de saisir les enjeux socio-économiques de certains investissements, de vérifier l'estimation des coûts. Le constat ne portait pas uniquement sur la nécessaire volonté politique pour changer les pratiques, il en faut, mais sur l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation ex ante voir dans certains cas l'absence de méthodes.

Les contre-expertises pour les projets d'investissement de plus de 100 millions d'euros engagés depuis 2013 ont indéniablement bousculé les acteurs et on ne peut que s'en réjouir. Plusieurs ministères depuis se sont engagés dans des réflexions sur les procédures d'évaluation et la mise en place des méthodes. On peut rappeler par ailleurs que depuis 2013 ce sont près de 55 contre expertises qui auront été réalisées pour un montant cumulé des projets qui dépassent les 45 milliards d'euros.

Pour conclure ce point, nous sommes donc passés d'une intention à une pratique maintenant bien établie. Il est possible aujourd'hui de mesurer ce qui a été accompli mais aussi ce qu'il reste à engager. Je vous invite sur ce sujet à relire les conclusions de l'évaluation, somme toute très positive,

de la procédure d'évaluation socio-économique faite par l'inspection générale des finances et des conclusions qu'elle en tire pour l'avenir et qui constitue notre feuille de route.

2) Le colloque sur le volet THD illustre le chemin parcouru depuis la loi 2012

Le thème du colloque de ce jour est une très belle illustration de cette transformation.

a) Le SGPI est concerné par le sujet du colloque à un double titre

- **Le SGPI et la supervision du PIA**

Il se trouve que le sujet du THD est au cœur des problématiques du SGPI à un autre titre que celui de la contre-expertise. Il s'est en effet fortement impliqué sur le THD dans le cadre de la supervision du Plan d'investissement d'avenir.

Plusieurs orateurs vont revenir sur la présentation d'ensemble du Plan THD qui a été engagé, je ne m'attarde donc pas dans le détail de ce projet, mais je souhaite rappeler le cadre dans lequel ce projet s'est déployé et le rôle joué par le SGPI dans son pilotage.

Les infrastructures sont en effet l'une des priorités qui avaient été identifiées dès 2010 dans le rapport Juppé-Rocard qui a servi de base au PIA 1. Les 900 M€ du PIA ont permis d'amorcer la politique nationale de déploiement du très haut débit, en servant de catalyseur de l'action des opérateurs et des collectivités territoriales. Ils ont également contribué au travers des règles du cahier des charges et du travail d'instruction de la mission Très haut débit à assurer la mise en cohérence des réseaux d'initiative publique. Aujourd'hui, le SGPI supervise auprès du Premier ministre la mise en œuvre de ces financements PIA et par extension des financements budgétaires qui en prennent le relais. A ce titre, il est, comme, pour toutes les actions PIA, soucieux de l'évaluation *ex post* des projets financés. J'y reviendrais en conclusion.

- **Le SGPI et la contre-expertise**

Pour ce qui concerne les aspects évaluation socio-économique, laissez-moi mettre en perspective plusieurs points que m'inspirent ces travaux sur le THD au regard de l'expérience que nous tirons de la procédure de contre-expertise :

b) Des difficultés méthodologiques à surmonter

Le premier point qu'il faut souligner, c'est le fruit positif de l'exercice de l'évaluation. La volonté d'objectiver, de mesurer et de valoriser économiquement les attendus des projets permet à l'ensemble des acteurs de confronter la vision qu'ils se font de l'avenir. La discipline exigeante du calcul économique, même si il a des limites qu'il ne faut jamais oublier, exerce là une pression sans pareil pour renforcer la qualité des débats contradictoires. Sur le sujet qui nous intéresse aujourd'hui, les orateurs ne vous cacheront pas les difficultés méthodologiques rencontrées pour saisir la demande très versatile ou pour traiter de l'inconnue que représente l'obsolescence rapide des technologies par exemple. Savoir anticiper les transformations des réseaux, questionner les arbitrages sur la rapidité des déploiements, ne sont pas seulement des défis méthodologiques. Les difficultés rencontrées traduisent aussi notre incapacité à anticiper des évolutions futures nécessairement contrastées. Or selon les cas, l'investissement engagé peut se révéler plus ou moins efficace. C'est l'enjeu de l'évaluation que d'éclairer ces problématiques.

La modernisation des réseaux engagée ces dernières années dans le secteur des télécoms pour assurer le passage du haut au très haut débit constitue un très bon exemple de secteur dans lequel des projets d'infrastructures ambitieux sont engagés et pour lesquels les outils permettant de produire des évaluations socio-économiques *ex ante*, mais aussi *ex post*, restent en grande partie à imaginer, à tester et à enrichir.

c) Assurer une bonne coordination entre les acteurs de l'évaluation

Le second point que je veux souligner est un point institutionnel, et il est important pour le SGPI qui pilote les contre-expertises [et tente de constituer un inventaire précis des investissements publics]. Comme l'a souligné l'inspection générale des finances, il ne peut à la fois organiser la contre-expertise qui porte en grande partie sur les méthodes utilisées dans l'étude du projet et définir la méthode par ailleurs. Il ne peut assurer une contre-expertise indépendante et s'immiscer en même temps dans le processus d'arbitrage interne des ministères en définissant leur guide méthodologique. Mais le SGPI veut affirmer par ailleurs la mission qui est la sienne, celle d'assurer la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat. Cela suppose notamment de développer en amont des dossiers une coopération sans faille avec l'ensemble des acteurs. Elle est plus ou moins facile. A ce titre je voudrais me féliciter de la coopération effective qui existe entre le SGPI et France Stratégie, coopération qu'il faut sans doute encore renforcer en la dotant de moyens supplémentaires. Le colloque d'aujourd'hui est la manifestation de cette collaboration. Il faut avoir à l'esprit que lors de la première contre-expertise sur le THD, il n'y avait aucune méthode disponible, que ces sont les contre experts qui ont pris le risque de l'initier avec ce qu'ils avaient sous la main, que France Stratégie a tiré parti de cette expérience pour dresser un premier cahier des charges, que ce cahier des charges a été examiné par le Comité d'experts permanent présidé par Roger Guesnerie et mis en place par France Stratégie. Clairement, il n'y aurait pas eu les résultats que nous vous présentons aujourd'hui sans cette coopération effective.

J'insiste pour dire qu'il n'y a pas de contre-expertises possibles sans des études initiales de qualité, et que ces études initiales ne peuvent être de qualité si elles ne disposent pas d'un cadre robuste et un volonté sans faille de l'alimenter régulièrement par les meilleurs travaux disponibles et engager les recherches en amont pour ne pas se trouver démuni lorsque les questions se posent. On peut d'ailleurs partager les conclusions de la dernière contre-expertise qui regrettait, compte tenu des montants considérables engagés dans le Plan très Haut Débit que des études universitaires (longues à produire) n'aient pas été engagées dès le début de l'initiative. Celles-ci ont fait défaut par la suite.

d) S'engager dans un processus de capitalisation des résultats et des savoirs faire

Le troisième point, qu'on peut tirer des résultats qui vous seront présentés aujourd'hui, concerne l'amélioration du processus. Le calcul économique doit accepter d'être interrogé par les porteurs de projets, ou par les frustrations des évaluateurs qui, faute de mieux, se débrouillent parfois avec le bon sens. Cela signifie qu'il faut veiller à ne pas s'enfermer dans une routine, au risque de passer à côté des vrais enjeux des projets. Le calcul économique doit être dans son essence un exercice contradictoire. La session de ce colloque présentée par deux des contre-experts qui ont bataillé sur ce sujet, et que je remercie par ailleurs, va vous montrer comment, sur le THD, on se trouve bien dans ce processus d'amélioration incrémentale. En moins de deux ans on sera passé de l'absence totale d'outils, à une première expertise capitalisée dans un premier guide, mise en œuvre puis discutée dans la seconde contre-expertise. La discussion peut parfois apparaître technique mais elle

permet de faire progresser la science et les pratiques. C'est bien dans cet esprit qu'il convient de faire progresser à la fois les usages et les connaissances nécessaires pour améliorer les outils.

e) Enrichir le calcul économique sur les bénéfices des projets

Le quatrième point à noter concerne la prospective elle-même. On mesure à l'aune des travaux sur le THD, l'importance majeure que représente notre capacité à identifier certains bénéfices attendus des projets parfois diffus et incertains. Certaines problématiques sont récurrentes et se posent dans la quasi-totalité des évaluations des projets que nous contre expertisons. Ces questions, souvent sans réponse, doivent pour trouver des solutions opérationnelles. Je m'attarde sur l'une d'entre elles, majeure : la manière de traiter correctement dans ces études la dimension du territoire. Ce sont des enjeux bien connus dans les transports avec la question des effets d'agglomérations, mais chacun peut comprendre que ces questions se posent pour tous les secteurs, que l'on considère une université ou un hôpital. Le SGPI est soucieux de cette dimension territoriale. D'ailleurs les actions menées sur le THD dans le cadre du PIA ont pris en compte cette dimension « aménagement du territoire ». Il s'agissait bien de rapprocher les pôles d'excellence du reste du territoire et d'assurer ainsi une meilleure diffusion de l'impact de nos actions.

La réelle prise en compte de ces impacts dans les évaluations inquiète légitimement les porteurs de projets. Il est impératif de s'en préoccuper. Il y a en effet un grand risque à voir l'ensemble du calcul économique encore davantage écarté si les porteurs de projets ont le sentiment que les raisons qui motivent l'investissement ne trouvent aucune traduction concrète dans les outils mis en œuvre, ou s'ils considèrent que les méthodes utilisées ne rendent pas justice à l'intérêt social que représentent ces projets.

f) Mieux articuler les évaluations *ex ante* des investissements et avec celles des politiques publiques

Le dernier point par lequel je souhaite conclure concerne la nécessaire articulation entre les différents types d'évaluation qui peuvent être menées. Cela concerne déjà l'articulation entre les évaluations *ex ante* et les évaluations *ex post*. Les premières ont besoin des secondes pour progresser, mais cela implique que les protocoles des secondes soient construites dans cette perspective, sachant que les évaluations *ex post* sont souvent réalisées dans des délais très longs qui s'accordent difficilement avec l'urgence de la décision. Mais, je voudrais surtout insister sur l'articulation, qui aujourd'hui n'est pas suffisamment pensée, entre les évaluations des politiques publiques et les évaluations des projets d'investissements. Or, il existe du point de vue du SGPI, un véritable enjeu à traiter cette articulation. D'une part, l'infrastructure et son appropriation par les acteurs est souvent un élément nécessaire à la réussite des politiques publiques. D'autre part, nous sommes intéressés à ce que les effets socio-économiques larges, qui sont souvent des points d'attention des évaluations des politiques publiques, soient pris en compte dans les évaluations des investissements. Il y a là des transferts possibles de pratiques et de savoir-faire que nous appelons de nos vœux. Nous y sommes d'autant plus favorables que l'évaluation *a posteriori* du Plan THD doit être engagée.

3) Conclusion

Pour terminer cette ouverture de colloque, j'espère que ces différentes interventions et les débats qu'elles vont susciter montreront d'une part que ces évaluations sont susceptibles d'éclairer des éléments décisifs de la décision mais qu'il ne faut pas s'arrêter à ce premier résultat. La robustesse des conclusions de ces évaluations, et donc leur utilité, supposent aussi de mieux prendre en compte les spécificités des impacts et de l'ensemble des bénéfices qu'on anticipe de l'amélioration de la connectivité numérique. Ces éléments seront, je n'en doute pas, un des points de discussion de l'évaluation du Plan THD qui va s'engager.