

SGPI-France Stratégie-Andra-IGEDD

Colloque

Évaluation socioéconomique des investissements publics : comment prendre en compte le très long terme et le risque dans la décision publique ?

22 septembre 2022

Discours de conclusion de Bruno Bonnell, Secrétaire général pour investissement

Bonsoir à tous.

Je suis très honoré de faire cette conclusion, parce que moi, finalement, je suis un petit jeune, je réfléchis à une France de 20 à 30 ans, quand vous avez passé la journée à réfléchir sur des échelles de temps beaucoup plus importantes. Mais je crois que c'est assez important de vous montrer comment, dès maintenant, le fruit de vos réflexions se traduit dans nos travaux, dans notre quotidien, dans les efforts que fait la France avec ce plan France 2030, qui vise justement à semer ces premières graines du futur et qui, à mon avis, ont besoin d'être non seulement plantées mais surveillées pour qu'on puisse en mesurer les différents impacts.

On vit un moment assez critique de l'histoire du monde, et plus que jamais, je pense que donner des perspectives, comme vous l'évoquez dans vos travaux sur le long terme, me semble essentiel. Ce moment du monde, on en a connu d'autres, mais il a ceci d'exceptionnel, c'est que c'est d'abord et avant tout une révolution énergétique. Il y a eu une première révolution énergétique, probablement il y a très longtemps, c'est le feu. Donc là, on est quand même dans une période du monde où ils sont mal documentés, mais on ne peut pas contester que le feu est l'outil. On fait une transformation sociétale majeure, faisant passer finalement les hommes d'alors de chasseurs-cueilleurs à sédentaires, et à finalement organiser, avoir une organisation sociale qui a perduré pendant des millénaires.

Deuxième grande révolution, plus proche de nous, c'est celle de la révolution énergétique de ce qu'on appelle aujourd'hui les énergies fossiles, le charbon, puis le pétrole. Et on ne peut pas nier non plus que ça a fait une transformation radicale de nos sociétés, dans le passage du village, de l'artisanat et de l'outil, comme je le disais, à l'organisation des villes, au salariat et à la machine. Et ces machines ont permis de décupler les forces humaines, comme l'outil avait amélioré la dextérité humaine. Et là, depuis finalement un petit siècle, on a vu apparaître une autre forme d'énergie qui est l'électricité. Et avec les progrès de travail, cette électricité, à la fois sa génération et son utilisation, on a vu que non seulement elle arrivait maintenant à avoir la puissance du thermique, mais elle avait un avantage sur l'autre, c'est qu'il y a l'électron qui apprend, l'électron qui fait penser, et donc le développement du numérique.

Et donc, on passe encore une nouvelle étape. Après l'outil, après la machine, on passe à l'étape que je vais génériquement qualifier de robot, c'est-à-dire des machines qui ont des capacités non pas

cognitives, mais des capacités logiques qui vont permettre encore une fois de transformer, et probablement pour très longtemps, la manière de vivre des hommes avec des anticipations, finalement, qui sont mal perçues, surtout quand on creuse le sillon dans les technologies et qu'on s'aperçoit que dès maintenant, on a encore une nouvelle étape qui émerge, qui est le quantique, donc, avec des réflexions sur l'incertitude elle-même, dans la nuance elle-même, dans le calcul logique, qui probablement auront des effets dans des dizaines, peut-être même des centaines d'années. Si on avait imaginé, par exemple, que Benjamin Franklin, en découvrant qu'effectivement, l'orage est une forme d'énergie, on aurait pu penser qu'on allait un jour inventer l'ordinateur avec la même forme d'énergie, je pense qu'il aurait été quand même pas mauvais en termes de vision, et la probabilité est très faible.

C'est à peu près la même chose qui va se passer en termes de technologie. Et si j'aborde ça sous l'aspect technologique, c'est pour vous expliquer que les travaux sur les impacts sont essentiels parce qu'on a ce foisonnement du monde qui est en train d'arriver et que personnellement je décris comme non pas un monde en crise, mais un monde en chrysalide. C'est l'approche que j'en ai, et c'est la vision qui fonde, en fait, France 2030. On est bien en train d'être une civilisation chenille en 2D qui rampe au sol, et on va vers une civilisation papillon en 3D qui a aucune idée de comment on va bien pouvoir se faire pousser des ailes. Donc c'est assez important de voir cette nuance, que ça explique beaucoup des crises conjoncturelles que nous avons à mon avis, de l'hystérésis qu'on a en ce moment sur de nombreux paramètres socioéconomiques, et qu'il est plus que jamais important, comme vous le faites, de réfléchir aux horizons d'investissement et de réfléchir sur le long terme. Il y a une étude, d'ailleurs, qui a cité que les besoins d'investissements, en fait, en France, pour justement accélérer ces transitions... Ce chiffre, probablement, est de l'ordre de 200 milliards d'euros. Donc quand on voit ça du haut de nos 54, on se dit qu'on fait partie du jeu, mais il est nécessaire d'engendrer plus d'intérêts sur ce long terme, de faire prendre plus de risques, en fait, à des investisseurs. Et c'est là que le bât blesse quand on parle de long terme. Parce que quand on parle de long terme, l'intervention de l'État est fondamentale. Si au Second Empire, il n'y a pas de commande publique, il n'y a pas de concession, il n'y a pas d'effort de l'État pour accélérer la révolution industrielle, elle aurait probablement mis beaucoup plus de temps, au mieux, et peut-être ne serait-elle jamais arrivée puisque la force de l'habitude, la force de la sécurisation des actifs, fait que les investissements privés sont plutôt finalement peu audacieux. Donc, le rôle de l'État dans l'audace, sur le long terme, est critique.

Donc il y a plein de raisons pour lesquelles les investisseurs privés disent : « On n'a pas forcément besoin de parier sur le long terme, à commencer par le fait que quand ça marche, on ne va pas changer nos habitudes, on ne fait que de la maintenance, donc on est dans un capital marginal d'investissement. » Et aussi, quand il y a des nouvelles technologies, on se pose toujours la question de la destruction des anciennes. En cela d'ailleurs, petite parenthèse. La France, avec le déni d'industrie de pratiquement 40 ans de politiques cumulées, se retrouve avec une situation paradoxalement intéressante parce qu'elle n'a pas à gérer son catalogue de désindustrialisation d'avant pour se pousser vers la néo-industrialisation de demain par rapport à d'autres pays qui eux, ont encore des très lourds capex et qui vont devoir gérer les deux en même temps. Je fais référence à des pays qu'on a longtemps loués comme industriels et qui se retrouvent quand même dans un effet ciseau qu'il va falloir souligner, en termes d'investissement. Il y a double peine. Il faut démonter ce qui a existé, il faut investir sur ce qui va exister. On peut se consoler, ça fait toujours plaisir de se consoler

un petit peu dans les politiques publiques. Donc le rôle de l'État, en termes d'acteur économique, il est un rôle dé-risqueur. Voilà comment j'approche France 2030.

Nous, notre travail, que ce soit dans les interventions en fonds propres, que ce soit dans les interventions non dilutives de type subvention, ou de type avances remboursables, on intervient avec l'investissement privé pour dé-risquer d'une façon instantanée ou plus pérenne, dé-risquer leur investissement. C'est pour ça que je dis qu'il est fondamental de bien le lire comme ça. Donc nous ne sommes pas un capital venture. Je vais y revenir parce que le raisonnement classique du capital venture, c'est le retour sur investissement. Notre retour sur investissement est différent. Je vais y venir dans quelques secondes, mais nous sommes vraiment là pour accompagner et c'est pour ça que nous avons élaboré une doctrine d'investissement qui me paraît saine sur le long terme, qui tient en trois points. Le premier, forcément, nous devons être incitatifs, c'est-à-dire que ce que fait France 2030 ne doit se faire que si France 2030 intervient. En clair, si un projet doit se faire normalement avec, j'allais dire, des gestions de risques traditionnelles, qu'elles soient d'ailleurs à 50-60 ans, s'il le faut, en amortissement, dans les infrastructures, par exemple, mais que cela se fasse. Donc nous devons être moteurs, incitatifs à aller sur un territoire plus audacieux.

Le deuxième, c'est qu'il doit être transformateur, évidemment, dans cette logique de chrysalide que je vous décrivais, c'est-à-dire qu'on doit véritablement investir dans quelque chose qui est transformateur, et pour ça, je voudrais faire juste une précision. Notre cœur d'ADN, c'est l'innovation, et la définition que je donne de l'innovation., ce n'est pas l'invention, qui est une offre à un marché, mais c'est bien la réponse à une demande sociétale. C'est-à-dire que l'innovation, elle, la première question qu'on se pose chaque fois qu'on nous propose un dossier France 2030, c'est : Est-ce que ça répond à une demande sociétale, à un défi sociétal courant ?

C'est pour ça qu'on a organisé le SGPI en cinq pôles : un pôle santé, demande légitime de qualité de santé, pas simplement marché, une demande sociétale éthique en santé, gestion de la naissance à la fin de vie du corps social... Mais évidemment, transition écoénergétique qui est un pôle qui est une demande très forte, à la fois génération d'énergie décarbonée et usage de cette électricité qui en génère puisque c'est pour l'essentiel de l'énergie électrique qui en est générée. Un pôle connaissance, parce que je pense que si on veut relever le potentiel à long terme d'un pays ou d'une civilisation, il est essentiel de surinvestir dans la formation et l'élévation intellectuelle du pays. Il comprend, en ce qui concerne France 2030, le scolaire. Il comprend l'enseignement supérieur et la recherche et il comprend la culture, parce que je pense que c'est un élément très différenciateur sur le long terme de notre pays, et probablement et plus généralement de l'Europe par rapport à des schémas de construction de cette transformation dont je vous parlais tout à l'heure. Un pôle souveraineté numérique, parce qu'à quoi bon développer autant d'investissements, soutenir ces longs termes, développer autant de recherche comme vous le faites et comme vous vous y employez, autant de données, si elles se dispersent dans un monde qui devient malheureusement conflictuel ? Donc la souveraineté numérique nous paraît essentielle. Et enfin, un pôle qu'on appelle nouvelles frontières, parce que je crois que la demande d'aspiration, de rêve et de repousser les limites est très humaine. Et donc, on y retrouvera l'espace, l'exploration des fonds sous-marins et le quantique, comme j'en parlais tout à l'heure. Vous voyez que la logique d'organisation est bâtie pour le long terme, voire le

très long terme. Mon long terme, c'est probablement une trentaine d'années. Ce n'est pas le très long terme que vous décrivez tout à l'heure. Donc elle n'est pas bâtie par des secteurs, elle n'est pas bâtie par des marchés, mais elle est bien bâtie par une réflexion sur la société.

Alors sur le troisième aspect, qui est fondamental, de notre doctrine investissement, après donc la réflexion sur la transformation et la réflexion sur l'incitation, c'est la prise de risque. Et ça, c'est assez original pour un État, c'est-à-dire que nous assumons totalement la prise de risque, c'est-à-dire que les soutiens financiers que nous faisons aux chercheurs, les soutiens que nous faisons aux entreprises ou aux infrastructures qui les entourent, on assume totalement la prise de risque, et je pense qu'il n'y a pas d'autres solutions, parce qu'il faut créer une entropie, il faut créer une énergie particulière. Vous savez, j'aime bien prendre cette image. Dans les chrysalides, les biologistes disent que si cette mécanique de transformation existe, c'est parce qu'il y a des nouvelles cellules qui se forment dans la chenille, qui sont les cellules qu'on appelle imaginatives. Je trouve ça assez joli, comme image, et en fait, dès que les cellules imaginatives se mettent en route, les anticorps de la chenille les attaquent. Et quand les anticorps de la chenille les attaquent, il est important qu'ils génèrent de plus en plus de cellules imaginatives pour que le match soit gagné et que la transformation puisse s'opérer. Cet effet d'entropie, cet effet de dynamique, cet effet de stimulation de beaucoup d'initiatives en même temps est un des éléments clés, et forcément, quand vous faites ça, vous devez assumer la prise de risque parce qu'on ne peut pas tout sécuriser dans les zones de turbulences que nous vivons aujourd'hui. Je crois que c'est le 3^{ème} élément dont je voulais parler, et qui me semble absolument critique.

Donc, je voudrais conclure, ou approcher de la conclusion en vous expliquant que... Comment est-ce qu'on arrive à mieux gérer cette prise de risque et comment on pilote ? Parce que c'est sympa de dire... On n'arrose pas le sable et on ne fait pas des paris fous. On essaye de trouver une cohérence. La première chose, c'est de travailler d'une façon systématique, en partenariat avec des territoires, avec des experts... Donc, se nourrir de données qui arrivent de très nombreuses sources pour arriver à donner des cadres à ces visions, et pas partir dans tous les sens. Ça me semble absolument essentiel. C'est de ces partenariats que naissent, justement, ces cellules imaginatives, que naissent des idées, que germent ces idées, et il faut s'affranchir du conjoncturel. Il faut vraiment essayer de travailler d'une façon très projective.

La deuxième, c'est la place donnée à l'évaluation. Il n'y a pas de débat, on doit évaluer en permanence, et on voit bien que c'est l'évaluation qui est pivot - je l'ai dit tout à l'heure - dans ces zones de turbulences, ces zones chaotiques, de ce qui peut se passer, même à très court terme, c'est bien en évaluant au plus près et en étant assez transparent sur cette évaluation qu'on arrive à piloter notre vaisseau France 2030. Sur cette transparence, sur - pardon - cette évaluation, on a deux axes. On a, d'une part, un enjeu de transparence - je conclurai là-dessus -, et d'autre part, et c'est important, un enjeu d'apprentissage, parce qu'effectivement, plus on progresse dans l'évaluation, plus on l'affine. Et ce que nous avons choisi comme route, c'est de non pas définir, comme je disais tout à l'heure, un retour sur investissement économique, sur les sommes massives d'argent que nous injectons dans l'économie, mais plutôt de choisir ce qu'on appelle un TRI socioéconomique, et nous l'avons étalonné avec huit domaines d'impact. Évidemment, le développement économique, c'est important.

Nous avons une responsabilité sur les territoires, notamment les entreprises, mais également toutes les notions de souveraineté et d'autonomie stratégique, pour garantir justement des vues long terme. On en voit, aujourd'hui, un certain nombre de risques, et il ne faut pas... L'erreur est humaine, mais persévérer serait quand même beaucoup plus grave. Bien évidemment, les impacts écologiques et de développement durable.

Il y a un sujet qui nous intéresse beaucoup, c'est le leadership et l'excellence scientifique, parce que pour garder ce qui a toujours fait l'histoire de notre pays et de l'Europe, c'est-à-dire la capacité à former des élites et à les pousser vers le haut, c'est une donnée fondamentale, à mon avis, de compétitivité pour l'avenir, d'où, d'ailleurs, nos surinvestissements. Je dis « surinvestissements », parce qu'ils représentent quand même une part très significative de France 2030 dans la formation. Et, d'une façon générale, le capital humain.

Une autre donnée qui, à mon avis, est un des droits fondamentaux, après les droits de l'homme, après le droit à l'éducation, sous Jules Ferry, après le droit à la santé, établi après la Deuxième Guerre mondiale, c'est le droit à la qualité de la vie. Je pense que la notion de qualité de vie fait partie des impacts que nous voulons essayer de mesurer. La réflexion sur le développement territorial, puisqu'on voit bien que les bouleversements que nous connaissons et que nous avons connus redistribuent en permanence la carte territoriale, la réflexion des métropoles, des petites villes, de la redynamisation, justement, de certains secteurs, qui étaient abandonnés grâce, soit à leur position géographique, soit à leur capacité foncière, soit à leurs capacités humaines. Très important.

Et puis, un sujet qui nous intéresse beaucoup dans l'évolution de société, c'est la mixité, parce qu'effectivement, on s'aperçoit bien que cette nouvelle civilisation qu'on prédit aura des rapports entre les femmes et les hommes, et les genres d'une façon générale, qui seront probablement beaucoup plus complexes qu'ils ne l'ont été dans le passé. Donc, vous voyez, c'est sur ces huit critères qu'on fabrique cet indice, que nos équipes fabriquent cet indice et essaient de trouver des ajustements. Donc, on présentera probablement dans les prochaines semaines une base zéro sur ces critères, et on verra bien si on a eu, ou pas, un impact à partir de cette base zéro. Et puis, pour conclure, ce que nous souhaitons faire, c'est que l'évaluation elle-même devienne un élément de la transformation.

Et donc, je voulais vous annoncer aujourd'hui que ce que nous allons faire, c'est que nous allons mettre nos données à disposition de tous les chercheurs. En fait, on ne va pas se contenter de collecter ces données et de sortir un indice, mais au contraire, on va vouloir travailler en toute transparence, et dans les mois qui viennent - on a quelques ajustements purement pratiques d'ordinateur à régler - mais dans les mois qui viennent, nous aurons des données à disposition de chercheurs pour qu'on puisse affiner ensemble ces réflexions sur les impacts d'investissements publics de type France 2030 sur la société française, et au-delà, éventuellement, mais en tout cas d'améliorer les modèles et que l'évaluation elle-même permette d'ajuster le pilotage de nos opérations.

Voilà comment je voulais vous présenter ce phénomène de transformation, vous dire que c'est un petit exemple parmi tous ceux que vous avez cités, ce qui couvre beaucoup de domaines, parce

que je vous rappelle que France 2030 coupe tous les TRL (Technology readiness level), de la recherche fondamentale jusqu'à la première usine sur à peu près tous les secteurs de la société. Donc, ça fait quand même un mapping très généreux, mais qu'on veut piloter non pas dans une réflexion régaliennne, où on connaît l'avenir, comme une espèce de pythie politique qui dirait « c'est par là qu'il faut aller » mais au contraire, en encourageant l'initiative, le corps social, aussi complexe soit-il, à exprimer des réponses innovantes par rapport aux demandes collectives que nous avons et systématiquement les évaluer pour qu'on puisse avoir un pilotage plus fin pour le futur.

Voilà, je vous remercie.