

NOTE DE CADRAGE

Quel rôle des gouvernements pour réallouer les investissements ?

Les gouvernements sont aujourd'hui amenés à créer les conditions nécessaires à la transition du modèle social et économique pour le rendre compatible avec une vision durable du développement. Ils doivent pour cela réinvestir des aires politiques où l'influence de l'État a diminué : innovation, finance, redistribution...

Se pose dès lors la question de la reconnaissance du rôle des pouvoirs publics par le secteur privé. A-t-on besoin de redéfinir un « contrat social » sur le rôle des gouvernements ? L'État doit-il s'en tenir à une fonction de régulateur ou endosser le rôle de stratège qui définit les objectifs et mobilise les moyens vers cette transition ? Quels types d'institutions publiques, centralisées ou décentralisées, et quels outils doit-il mobiliser dans son action ?

1. CONTEXTE

Le dernier quart du xx^e siècle a vu diminuer le poids dans l'économie de l'État, accusé d'inefficience dans l'allocation des ressources et les décisions productives. Certains secteurs précédemment nationalisés et considérés comme des services publics ont été progressivement libéralisés (télécommunications, énergie, transports, industries lourdes, etc.). Même là où existait une vision d'un État industriel, planificateur et interventionniste, celle-ci a laissé place à celle d'un État au périmètre réduit et aux budgets déficitaires, gardien des règles de la concurrence par le marché entre acteurs privés.

Les politiques industrielles n'ont pourtant pas disparu du spectre de l'action publique, notamment dans certains États pionniers dans la promotion de la transition énergétique, mais aussi dans les pays en développement et émergents qui ont atteint des niveaux de croissance économique élevés durant les deux dernières décennies. Alors que la préservation de l'environnement suppose des changements parfois importants dans l'organisation sociale et productive, le rôle des gouvernements redevient central. Le concept proposé est désormais celui de l'État stratège, qui oriente les politiques dans le but de faire converger les anticipations : Foresight britannique, Energiewende en Allemagne, ou encore le Débat national sur la transition énergétique en France.

Les gouvernements sont aujourd'hui conduits à repenser leurs aires d'interventions, leur organisation institutionnelle et les outils à leur disposition pour orienter les décisions d'investissement, de modes de production et de consommation.

2. ENJEUX/SOLUTIONS

La transition d'une société basée sur l'utilisation de ressources naturelles limitées vers une société dont les consommations de ressources naturelles restent dans les limites de l'écosystème planétaire (par exemple, sous les 2°C) ne paraît pas aller de soi par la seule action du secteur privé. Cependant, le secteur privé ne reconnaît pas toujours l'importance que peut avoir l'action public, alors même que l'inaction des gouvernements impacte dans certains cas négativement la rentabilité des activités privées. Les gouvernements ont pourtant des positions et des outils uniques à leur disposition, qui leur permettent de jouer le rôle de facilitateur d'une transition plus « intelligente » et moins coûteuse pour la société dans son ensemble tout en assurant la protection des plus vulnérables.

L'action des gouvernements peut alors :

- viser à réguler l'usage des ressources naturelles pour améliorer l'efficacité de leur utilisation et limiter les dommages environnementaux causés par l'action des agents privés ;
- se concentrer sur les attributions « classiques » de l'État providence : créer et entretenir des modèles sociaux et éducatifs, protecteurs et inclusifs. Dans le contexte de la transition, ces leviers permettent de former les compétences nécessaires dans le futur, d'améliorer le bien-être des individus et de renforcer l'acceptabilité du changement ;
- prendre les attributions d'un État stratège et innovateur, soutenant la recherche et le développement de nouvelles technologies et l'investissement dans les infrastructures nécessaires à leurs déploiements. Plutôt qu'un État responsable de faire des choix technologiques, il cherche à promouvoir et encourager les prises de risques collectives et à partager les coûts comme les bénéfices entre les acteurs de la société. Sa capacité à limiter les coûts pour la société des mauvaises solutions, une fois ces coûts révélés, est dès lors critique.

Ces visions du rôle de l'État ne sont pas mutuellement exclusives. Il est néanmoins manifeste que la simple intégration du coût des externalités ne permet pas la prise d'un certain nombre de paris sociétaux, en raison d'un coût initial trop élevé, d'un manque de savoir-faire des agents ou d'un cadre juridique inadapté. Un partenariat renouvelé entre les gouvernements et l'ensemble des acteurs de la société semble nécessaire.

Seuls les gouvernements peuvent fixer le cadre politique de la transition qui passe généralement par la définition de lois ou d'objectifs à moyen ou long terme. Ce cadre peut être remis en cause par les revirements et alternances politiques. L'État peut alors être l'initiateur de dialogues internes nationaux entre acteurs de la société permettant de faire converger et d'ancre progressivement ces visions de long terme. Par ailleurs, le degré de décentralisation des institutions publiques mobilisées doit être repensé alors que la préservation de l'environnement et les solutions proposées répondent souvent à des logiques locales.

L'accès et le coût du capital sont essentiels pour enclencher les investissements dans de nouvelles technologies et infrastructures. Dans ce contexte, l'État peut choisir de dépasser ses prérogatives fiscales et être un investisseur direct dans certaines industries et technologies. Il peut également, via la réglementation financière, chercher à orienter les flux d'investissements vers une vision plus compatible avec les objectifs de long terme.

Enfin, l'État a un rôle actif à jouer dans la promotion de la recherche et développement de nouvelles technologies. Le partage des coûts et des bénéfices entre les pouvoirs publics et le secteur privé doit ici permettre une juste rémunération qui évite la privatisation des bénéfices d'innovations dont le risque de développement a été assumé par le secteur public.

3. OBJECTIFS ET QUESTIONS POUR LA SESSION

L'objectif de cette session est d'identifier les rôles attendus de l'État et les bonnes expériences ayant permis de gérer les tensions entre la capacité à donner une stabilité des anticipations et la préservation de la créativité et de la flexibilité laissée aux choix des acteurs. Elle vise aussi à identifier les outils et formes d'action les plus adaptés à la disposition des gouvernements pour permettre d'orienter les investissements dans le sens de la transition souhaitée.

- Les gouvernements doivent-ils se limiter à une fonction de régulateur ou être stratège et fixer les objectifs et les moyens de la transition ?
- Quels types d'institutions publiques, centralisées ou décentralisées, doivent être mobilisés ?
- Quel rôle peut jouer la co-définition des objectifs et des trajectoires de la transition par des dialogues entre acteurs de la société ?

- Quelles logiques d'investissement et quelles structures pour des institutions financières publiques ? Quelle réglementation financière est compatible avec la transition ?
- Comment prévenir la privatisation des bénéfices d'innovations dont le risque de développement a été assumé par le secteur public ? Quels enseignements tirer du développement récent des industries innovantes (numérique, énergies renouvelables...) ?
- Quelles sont les expériences transposables aux pays en voie de développement et quel rôle peut jouer la coopération internationale dans la création de capacité et d'institutions ?

RÉFÉRENCES

- Bernanke, Ben S. "Promoting Research and Development: The Government's Role". At the Conference on "New Building blocks for Jobs and Economic Growth." Board of the Governors of the Federal Reserve System. May 16, 2011. Accessed March 14, 2016. Washington, D.C. <https://www.federalreserve.gov/newsreleases/speech/bernanke20110516a.htm>
- Cohen, S., Eimicke, W., Miller, A. (2015) "Sustainability Policy: Hastening the Transition to a Cleaner Economy", Ed.: Jossey-Bass, March 2015, 288 pages
- Mazzucato, M. (2013) "The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths", Ed.: Anthem Press, June 2013
- Rodrik, D. (2004) "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Harvard University, Kennedy School of Government working paper series
- Rodrik, D. (2015) "From Welfare State to Innovation State", Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/labor-saving-technology-by-dani-rodrik-2015-01?barrier=true>

RÉFÉRENCES IDDRIS

- Rüdinger, A. (2015), Comment financer la transition énergétique ? Éléments d'analyse pour une approche stratégique, Working Paper n°01/15, Iddri, Paris, France, 28 p.
- Spencer, T. et al. (2012), Green investments in a European Growth Package, Working Paper N°11/12, Iddri, Paris, France, 12 p

Cet événement a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme «Investissements d'avenir» portant la référence ANR-10-LABX-01.

