

Synthèse n°4, Septembre 2009

Croissance verte

I. LE « DESIGN » D'UNE CROISSANCE SOUTENABLE

1. Le défi écologique. La mutation à opérer pour contenir le risque climatique est d'une ampleur considérable. Compte tenu de l'augmentation de la population mondiale (+ 50% à l'horizon 2050) et de son aspiration légitime au développement, il faut en effet réduire d'un facteur huit le contenu en CO₂ de la croissance (CO₂/PIB), soit un taux moyen annuel de -4% par an, pour diviser par deux les émissions de CO₂ à l'horizon 2050. A titre de comparaison, le progrès réalisé sur ce ratio a été à peine supérieur à 1% par an au cours des trente dernières années, les gains réalisés en efficacité énergétique étant très largement compensés par l'accroissement du parc, des fonctionnalités et de l'utilisation (« effet-rebond ») des équipements consommateurs d'énergie.

Le défi écologique ne se limite pas cependant à la « décarbonation » de la croissance, les pertes de biodiversité ou les problèmes posés par les déchets, par exemple étant d'autres défis, comme celui de nourrir la planète sans créer de pressions excessives sur les sols et la ressource en eau qui remettraient en cause cet objectif à plus long terme. La prégnance des contraintes de rareté des ressources, le besoin de sobriété et de recyclage des ressources pour s'y adapter apparaissent comme des éléments cruciaux de tout modèle de croissance futur.

2. Le rôle des prix. Un élément-clef d'explication des évolutions passées est qu'elles se sont réalisées dans un contexte d'énergies bon marché. La mutation visée en matière énergétique apparaît donc accessible, si le système de prix approprié, reflétant la rareté des ressources naturelles, est mis en place. De même, comme le souligne le rapport Stiglitz, on peut aussi relier les autres défis à des défaillances du système de prix, libre accès à une ressource commune pour les stocks halieutiques, par exemple.

3. La dimension macroéconomique. Répondre à ces défis nécessite des transformations profondes de notre modèle de croissance, combinant : des modifications de comportement réalisables avec les technologies existantes ; mais surtout un recours accru aux NTIC ; et un processus très puissant d'innovation et de création de nouveaux produits et services, bouleversant les chaînes actuelles de valeur. Il s'agit donc de mutations structurelles. Celles-ci doivent être engagées au moment où le rôle des NTIC, et le financement de l'économie par un capitalisme actionnarial mondialisé sont en question, et par là, la capacité des marchés à coordonner et financer cette nouvelle croissance, qui réclame en effet un effort important d'investissement et de R et D sur des projets à très long terme. Non seulement notre croissance n'est pas soutenable, mais ses ressorts économiques sont remis en cause, ce qui impose une vision intégrée pour définir une nouvelle stratégie.

II. DES CONTROVERSESES... MAIS UN CADRE D'ACTION

1. Besoin de clarification sémantique. La réflexion sur les contours de ce nouveau modèle de croissance est compliquée par le fait que le terme de « croissance verte » est perçu de manière très variable, et pas seulement positive, ce qui est source de confusion. Les uns craignent qu'il ne serve d'alibi pour masquer, ou imposer, des coûts ou des contraintes excessifs. D'autres n'y voient qu'une opération de « Green washing », ou au contraire craignent les mutations industrielles et professionnelles à réaliser.

A cet égard, les plans de relance ont sans doute permis une certaine prise de conscience mais en ne mettant l'accent que sur les emplois créés à court terme, plutôt que sur les conditions clés de la soutenabilité à moyen long terme, sachant qu'il n'y a pas en l'état un modèle établi de « croissance verte ».

Au delà, les débats sur ce thème mettent en cause plusieurs niveaux de discussion : y-a t-il contradiction entre croissance et écologie ? Les technologies vertes sont elles appelées à jouer, dans la croissance future, un rôle analogue à celui des NTIC les quinze années passées ? Ce nouveau modèle de croissance passe-t-il exclusivement par le bon niveau des prix, notamment celui du carbone, ou exige-t-il une politique industrielle verte lourde, caractérisée par un « retour de l'Etat » pour faire émerger ces nouvelles technologies, ou un contenu différent pour cette croissance, plus orienté vers la fourniture de services ? Le verdissement des politiques industrielles constitue-t-il une stratégie sans regrets ? etc....

La formulation suggérant une sorte de choix définitif à faire entre croissance et écologie apparaît en fait inappropriée car elle suppose implicitement la possibilité de poursuivre sur un modèle de croissance en réalité en voie d'épuisement, et non soutenable. L'intégration de l'écologie apparaît alors un élément nécessaire. Par ailleurs les travaux sur les éco-technologies ou l'économie de la fonctionnalité suggèrent bien un modèle de croissance future, qui ne soit pas *in fine* un modèle de décroissance. Dans ce cadre, il y a en revanche débat sur le degré d'intégration à avoir de la dimension environnementale dans l'élaboration des politiques de développement ou de croissance en général.

2. Séparabilité ou non du défi écologique. A cet égard, différentes visions s'expriment, selon le jugement général porté sur la crise économique : capacité ou non à établir les régulations permettant un financement de marché pour la croissance à long terme ; rôle de l'investissement public dans la croissance ; jugement de valeur sur le contenu de la croissance passée, entre la dimension « matérielle », et l'équilibre à trouver entre économie, environnement, et société etc... Deux conceptions polaires émergent, la première tendant à considérer que le défi écologique peut être traité séparément des autres questions de politique macroéconomique, la seconde plaidant au contraire pour une approche plus intégrée, et une intervention publique plus diversifiée.

3. Gagnant-Gagnant ? Cette intervention publique comporte une dimension stratégique, pour que notre pays saisisse les opportunités technologiques et industrielles de cette croissance future. L'identification des filières motrices est donc essentielle. Mais il faut intégrer la notion d'incertitude et de valeur d'option dans ces analyses pour saisir les nouvelles opportunités et éviter de se trouver confronté à des impasses technologiques. Par ailleurs il importe de bien analyser à la fois les bénéfices industriels et les bénéfices sociaux des nouvelles technologies.

A cet égard, ce n'est pas l'idée que les politiques environnementales seraient « sans-coûts », car en soi génératrices de gains de productivité (thèse de Porter), que mettent en avant les tenants de l'approche la plus intégrée. En effet, si ces politiques sont justifiées par les bénéfices qu'elles procurent à moyen-terme, elles nécessitent cependant des sacrifices à plus court terme, entre consommation, et investissement ou dépenses de R et D.

L'argument en faveur d'une approche globale réside plutôt dans l'épuisement d'un modèle de croissance, et son incapacité à satisfaire des besoins essentiels du développement humain, ce qui nécessite un usage plus rationnel des ressources, les services devenant la source principale de la

valeur ajoutée. Problèmes de croissance et de soutenabilité devraient alors être traités ensemble. De même le terme de filière doit être compris dans son sens le plus global et non seulement par référence aux technologies.

4. Nombre d'instruments. La manière de concevoir l'intervention publique dépend par ailleurs du diagnostic plus fin posé sur les politiques environnementales, et plus précisément sur deux éléments : la capacité ou non à mettre en place les prix écologiques et leur trajectoire permettant d'atteindre le niveau approprié, compte tenu notamment des impacts redistributifs à gérer ; l'opportunité de disposer d'instruments spécifiques pour accélérer l'innovation et la diffusion des véritables ruptures technologiques, et fournir ainsi aux agents économiques « des alternatives » leur permettant de s'adapter à ce signal-prix. Là encore deux approches polaires émergent : la première considère que la priorité est l'établissement du signal-prix approprié (en traitant évidemment les problèmes de compensations nécessaires), les aides de « droit commun » à la recherche et l'innovation étant considérées sinon comme suffisantes : la seconde, qu'il faut plus d'un instrument, le signal-prix, devant être complété par des incitations spécifiques à la R et D et l'innovation orientées vers les produits véritablement « propres », et des normes appropriées pour coordonner les offres des producteurs et orienter les comportements de consommation.

5. Eléments de consensus. Ces éléments de controverse ne sauraient être ignorés, car ces questions, soulevées ici en termes généraux, surgissent à chaque étape de mise en oeuvre des politiques, et constituent autant d'obstacles à celle-ci, si elles ne sont pas anticipées. Cependant ils ne doivent pas cacher un consensus fort sur :

- le coût de la non-action, c'est à dire le caractère inacceptable et les risques qui seraient pris en ne relevant pas suffisamment tôt le défi écologique,
- l'urgence de l'action, pour faire émerger et permettre la diffusion de produits et services compatibles avec l'objectif de soutenabilité de la croissance,
- la nécessité d'établir les prix appropriés pour les ressources naturelles,
- l'importance des transformations structurelles à opérer, du côté de l'offre ou de la demande,
- le fait que la place massive qui devra être faite en conséquence à l'investissement et la R et D verts pèsera sur la consommation des générations présentes, au delà du contexte conjoncturel présent de relance, ce qui implique de traiter soigneusement les problèmes redistributifs associés à l'instauration d'un signal prix écologique.

Ces deux derniers éléments justifient d'accorder une attention particulière à la prospective des qualifications, et aux problèmes de transition.

III. LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS

1. Politiques concernées. L'Etat doit tout d'abord mettre en place les instruments adéquats (éco-fiscalité ou marchés de droits) pour compléter le système de prix, et assurer que celui-ci reflète les raretés environnementales. A cet égard, la France est en train d'opérer une réforme majeure, avec la mise en place de la taxe carbone, de la taxe poids lourds, et l'ouverture sénatoriale récente sur les péages urbains. Mais ce rôle est appelé à se renforcer, car ce sont de véritables trajectoires de prix qu'il faut mettre en place pour orienter l'offre et l'innovation. Lorsqu'il est recouru aux marchés de permis (comme c'est le cas pour le carbone des entreprises incluses dans le SCEQE) il faut par ailleurs développer un cadre de régulation complet des marchés secondaires et des produits dérivés, pour anticiper les risques posés par les problèmes de valorisation et de contrôle des risques sur ces nouveaux produits financiers.

L'Etat (au niveau national ou local) est par ailleurs concerné dans son rôle traditionnel de développement des infrastructures, de régulation des marchés, de réglementation ou de normalisation, d'incitations à la R et D, et de financement de l'économie dans les domaines que ne peuvent satisfaire les marchés financiers compte tenu des horizons et des risques engagés. Ainsi, l'adaptation à un système de prix relatifs profondément remanié nécessite de nouvelles infrastructures dans les domaines de l'énergie et des transports notamment, avec à la fois des extensions de réseaux déjà existants, tels ceux de transports collectifs par exemple, mais aussi de nouveaux réseaux (pour la capture stockage du carbone, la recharge de véhicules électriques, les

stations velib/autolib etc.), ou encore l'adaptation des réseaux existants à leur nouvelles conditions de fonctionnement (adaptation au changement climatique) ou aux possibilités offertes par de nouvelles technologies (NTIC). En pratique, les arbitrages à réaliser dans la sélection des projets, ou entre maintenance et projets nouveaux sont délicats. Cependant, adapter, articuler et mettre à disposition à temps les infrastructures nécessaires demeure un canal essentiel par lequel l'Etat intervient pour établir les bases de tout modèle de croissance.

2. La politique industrielle. Compte tenu de l'ampleur des transformations industrielles, économiques et sociales à anticiper, la question du contenu et de l'extension de ce que l'on pourrait qualifier comme une « politique industrielle verte » vient nécessairement. De plus, elle ne peut être tranchée seulement à partir d'« a priori » généraux, tant les deux écueils, du défaut d'anticipation d'un côté, et du risque de dispersion de l'autre, sont à considérer. A cet égard, l'expérience de la Corée du Sud, qui a identifié une douzaine de secteurs prioritaires pour son insertion dans ce nouveau régime de croissance, semble intéressante. La politique industrielle à concevoir doit intégrer par ailleurs la multiplicité des acteurs à coordonner, le rôle de l'Etat n'étant donc pas de planifier mais de catalyser. Cela ne peut se faire sans veille sectorielle et technologique systématique. Mais celle ci doit aller au delà de la stricte dimension technologique, parce qu'il faut anticiper les demandes et services futurs associés mais aussi examiner leurs impacts environnementaux, sanitaires et sociaux.

3. L'évaluation. L'évaluation, des projets et des programmes, apparaît finalement comme le seul moyen d'échapper à ces différents risques, et d'assurer que les choix de priorités ou les paris qui sont faits le sont en connaissance de cause, par rapport à leur contribution à la croissance potentielle et à la soutenabilité. Ce souci d'évaluation doit par ailleurs concerner tous les grands projets d'avenir, pour s'assurer, selon les cas, de leur soutenabilité ou de leur efficacité.