

Un retour à l'État entrepreneur ?

À propos de l'ouvrage de Mariana Mazzucato, *L'État entrepreneur. Pour en finir avec l'opposition public-privé*, Paris, Fayard (traduit de l'anglais en 2020), 384 p.

Par Hervé DUMEZ

i3-CRG, École polytechnique, CNRS, IP Paris



La thèse de ce livre est simple : nous nous sommes trompés sur les mécanismes de l'innovation en attribuant le rôle moteur aux firmes privées et aux institutions privées de financement, notamment les sociétés de capital-risque. Le rôle moteur est toujours revenu, en matière de grandes innovations, à l'État. Mais le mécanisme s'est sans doute grippé progressivement au fil du temps. D'une part, l'accent a été mis sur les échecs des programmes étatiques, qui ont masqué les réussites. D'autre part, des enchaînements pervers se sont mis en place qui font que l'État finance l'investissement énorme nécessaire à l'innovation, mais que ce sont les firmes qui en engrangent les bénéfices. Il convient donc de remettre la théorie sur ses pieds en montrant le rôle réel de l'État dans la dynamique de l'économie, de relancer des politiques publiques

d'innovation ambitieuses, mais en changeant les règles de répartition des bénéfices entraînés par ces politiques. Il convient de réhabiliter : « [un] modèle d'État déterminé, proactif, *entrepreneurial*, capable de prendre des risques et de créer un réseau dense d'acteurs qui exploite le meilleur du secteur privé dans l'intérêt national, sur un horizon à moyen-long terme » (p. 66).

Il faut donc, selon l'auteur Mariana Mazzucato, revoir l'histoire de l'innovation.

Apple est pour elle, par exemple, le modèle de l'histoire mal écrite. Premier point, Apple n'a pu se développer que grâce au programme public SBIR (*Small Business Innovation Research*). Sans cet appui de l'État, la firme n'existerait pas aujourd'hui. Deuxième point, Apple a certes développé une capacité de combiner des technologies remarquables et su concevoir des *designs* innovants, mais toutes les technologies qui ont été combinées par la firme pour constituer ses produits (Internet, les réseaux sans fil, le GPS, les écrans tactiles, l'assistant SIRI à commande vocale) sont sorties des laboratoires publics. Apple n'a pas réellement inventé de technologie nouvelle. C'est bien l'État qui est à la base des grandes innovations de recherche qui lui ont été nécessaires. Au fil de sa croissance, d'ailleurs, son ratio R&D sur son chiffre d'affaires n'a cessé de diminuer. Par ailleurs, Apple, comme toutes les grandes entreprises, joue sur l'optimisation fiscale et déclare l'essentiel de ses revenus en dehors des États-Unis, qui ont financé sa croissance. Autrement dit, l'analyse selon laquelle l'État récupérerait ses dépenses d'investissement en recherche et en soutien de l'innovation indirectement, *via* l'impôt sur les sociétés, se révèle fautive.

La situation actuelle risque donc de conduire à un blocage de l'innovation et de la dynamique économique du fait d'un effet de ciseau : d'une part, l'État voit ses capacités d'investissement dans la recherche de plus en plus restreintes ; de l'autre, les firmes privées investissent de moins en moins dans la R&D, comptant sur l'État pour le faire. Le secteur pharmaceutique est illustratif d'une telle situation.

En 2011, par exemple, à côté des dividendes versés pour un montant de 6,2 milliards de dollars, Pfizer a racheté des actions pour 9 milliards de dollars, équivalant à 99 % de ses dépenses de R&D. Et il est avéré que, entre 2003 et 2012, Pfizer a dépensé l'équivalent de 71 % et 75 % de ses profits respectivement en rachat d'actions et en distribution de dividendes (p. 73).

À l'heure de la financiarisation, les entreprises investissent une part minime de leurs bénéfices dans la R&D. Lazonick (2014) a calculé qu'en une dizaine d'années les entreprises ont consacré 4 000 milliards de dollars à racheter leurs propres actions plutôt que d'investir dans l'avenir.

On peut alors se demander si le fameux modèle de l'« innovation ouverte » n'est pas devenu profondément dysfonctionnel.

En réalité, l'innovation réelle, celle qui assure la croissance de l'économie, repose sur des technologies qui ont affecté de grands secteurs. Ce sont des *General*

Purpose Technology (GPT), qui possèdent trois caractéristiques (p. 122) :

- Elles sont omniprésentes à la suite de leur diffusion dans un grand nombre de secteurs.
- Elles s'améliorent avec le temps, et leur coût devrait continuer à baisser pour leurs utilisateurs.
- Elles facilitent la dissémination de l'innovation dans l'invention et la production de nouveaux produits et processus.

L'histoire montre que c'est l'État, souvent avec la défense, qui est à l'origine de ces technologies. Internet est né du fait que les militaires cherchaient à développer une technologie de communication qui soit capable de continuer à fonctionner après une attaque nucléaire, ce qui n'était pas le cas des réseaux téléphoniques classiques. Des études montrent que, malgré le bruit que font les firmes pharmaceutiques concernant leurs dépenses en R&D, 75 % des médicaments les plus innovants sont issus de la recherche publique.

Le modèle de l'impulsion étatique en innovation est donné par la DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), une agence étatique américaine spécialisée dans les programmes d'innovation avancée dans le domaine militaire. Elle présente quatre caractéristiques fondamentales (p. 143) :

- Une série de cellules d'assez petite taille, qui emploient souvent des scientifiques et des ingénieurs reconnus et qui disposent d'une autonomie budgétaire considérable, afin de pouvoir encourager des idées prometteuses. Ces cellules sont proactives, plutôt que réactives, et travaillent à proposer un programme aux chercheurs du domaine. Le but est de créer une communauté scientifique présente dans les universités, le secteur public et les entreprises, qui se concentre sur la résolution de défis technologiques spécifiques.
- Les fonds sont alloués à un ensemble de parties associant des chercheurs académiques, des *start-up*, des entreprises confirmées et des regroupements d'acteurs du secteur. Il n'y a pas de division marquée entre « recherche fondamentale » et « recherche appliquée », car les deux sont étroitement imbriquées. En outre, les agents de la DARPA sont encouragés à couper les financements des groupes qui ne progressent pas et à réallouer les fonds à d'autres groupes plus prometteurs.
- Puisque l'objectif est de produire des avancées technologiques applicables, le mandat de l'agence lui permet d'accompagner les entreprises jusqu'au stade de la viabilité commerciale des produits. L'agence est en mesure d'apporter aux entreprises une assistance qui va bien au-delà du financement de la recherche.
- Une partie de la tâche de l'agence consiste à user de son rôle de supervision pour relier de façon constructive les idées, les ressources et les personnes à travers les différents sites de recherche et développement.

S'inspirant de ce modèle, l'État fédéral américain a créé en 2007 (c'était avant la présidence de Donald Trump) l'ARPA-E (à savoir Advanced Research Projects

Agency-Energy) pour impulser la recherche en matière de révolution énergétique. Cette agence a pour mission d'investir dans des technologies nouvelles à haut risque qui sont encore trop émergentes pour attirer les investissements du secteur privé.

Peut-on alors dresser le portrait de l'État entrepreneur tel qu'il a fonctionné dans le passé et devrait recommencer à fonctionner aujourd'hui, c'est-à-dire « engagé » dans l'innovation et « patient » (selon les mots de l'auteur) ? Il convient d'abord de sortir de l'idée que l'État doit être modeste et se contenter de fournir au marché les conditions de son bon fonctionnement : « Les investissements publics à visée transformatrice furent souvent le fruit de politiques guidées par la vision d'une "mission" et la volonté de voir grand : aller sur la Lune ou lutter contre le changement climatique » (p. 34).

Le passé montre la voie, celle d'un État qui, au contraire de l'État actuel réduit à un simple facilitateur du marché, ose l'incertain, crée une nouvelle opportunité technologique ; assure les vastes investissements initiaux qui se révèlent nécessaires, permet à un réseau décentralisé d'acteurs de se lancer dans une recherche risquée, favorise enfin le déclenchement dynamique du processus de développement et de commercialisation. Cela signifie que le partage, recherche fondamentale à l'État et recherche appliquée et développement à l'entreprise, n'est pas le bon. L'État doit descendre bien plus loin que la seule recherche fondamentale pour aller vers une réelle création de nouveaux marchés.

En résumé, que faut-il faire ?

En premier lieu, il s'agit de permettre aux gouvernements de se doter d'une vision quant à l'orientation à donner au changement technologique, et d'investir selon cette orientation. Créer des marchés, et non s'en tenir à les corriger seulement. En deuxième lieu, il convient de se défaire de l'habitude d'évaluer la dépense publique à trop court terme. L'investissement public devrait être mesuré à l'aune du courage avec lequel il entraîne les marchés dans de nouvelles directions, plutôt que selon le constat habituel de l'existence d'un marché auquel les acteurs publics et privés se pressent d'accéder en jouant des coudes (pour s'en « évincer » mutuellement). Troisièmement, les organisations publiques doivent être autorisées à expérimenter, apprendre, et même échouer ! Quatrièmement, précisément parce que l'échec fait partie du processus de tâtonnement pour pousser les marchés dans de nouvelles directions, il soulève l'enjeu suivant : imaginer comment les gouvernements et les contribuables pourront être récompensés par le haut, et non pas se contenter de réduire les risques à l'entrée (pp. 34-35).

Ce livre attire l'attention sur un certain nombre de phénomènes fondamentaux aux enjeux essentiels : à une époque où l'innovation est un thème omniprésent, le rôle de l'État dans le processus doit être pensé correctement. Quant à la répartition des bénéfices entre public et privé – le privé ayant aujourd'hui tendance à vivre aux crochets du public, l'« innovation ouverte » étant sans doute la formulation élégante de ce parasitisme –, elle mérite sans doute d'être repensée.