

Philippe Larédo

Un regard ‘européen’ sur la stratégie nationale de recherche française

Conférence FUTURIS 2013 Quelle stratégie nationale de recherche

Paris, 19-12-2013

Documents de référence :

- Ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche, 2013, France Europe 2020, un agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l’innovation

- J. Lesourne et D. Randet, Futuris 2013 – La recherche et l’innovation en France, Odile Jacob, Paris

Présentation :

Qu’attend-on d’un intervenant qui a 40 ans de vie professionnelle ? Qu’il parle du futur : certes comme Jacques Lesourne nous le montre, il n’y a pas d’âge pour être créatif ou pour innover ; c’est du moins ce que j’espère en me lançant dans un nouveau projet d’infrastructure européenne sur les indicateurs de la recherche et de l’innovation !

Non je crois que ce qui nous manque le plus, tient dans la dimension historique, avec toute son épaisseur quant aux acquis sur lesquels on s’appuie (les économistes évolutionnistes parlent de dépendance du chemin), avec les certitudes qu’elle a installées (et qu’on ne questionne plus, qui ont été ‘naturalisées pour suivre Bruno Latour), avec toutes les routines qui façonnent nos manières de procéder et de décider (comme le soulignent l’importance de plus en plus grande accordée aux changements de comportement des acteurs dans les politiques d’innovation).

Je vais donc me concentrer sur ces continuités et ruptures, en me donnant comme fil directeur d’identifier nos ‘préférences nationales de structure’ pour reprendre le titre d’un ouvrage encore novateur bien que publié en 1948 par Jean Weiller, un économiste français à méditer et un homme dont le comportement éthique fut un exemple pour la communauté scientifique.

Je vois dans le travail en cours, un important effort de clarification qui met en exergue trois aspects que j’aimerais discuter, ou plus exactement dont je crois qu’il est important de discuter en n’ayant pas peur d’afficher nos désaccords.

Le premier point porte sur les défis sociétaux

Qu’il s’agisse de L’Europe ou de la France, Pierre Piganiol, le premier délégué général de la recherche sous De Gaulle et l’auteur d’un rapport que je vais beaucoup utiliser aujourd’hui, disait qu’aucun pays n’avait aujourd’hui (nous sommes en 1963) les moyens de tout faire, et qu’il fallait donc opérer des choix clairs autour des secteurs et des domaines stratégiques pour le pays. Les exercices stratégiques qui se multiplient renouent avec cette tradition. Nous voulons organiser la recherche autour de 10 « défis sociétaux ». Ces défis ont pour caractéristique principale d’être largement partagés par tous les pays et donc dans leur présentation globale, ils apparaissent largement convergents au moins au niveau de l’Europe.

Mais une politique ne se limite pas à l'expression de défis ; elle existe par les objectifs qu'elle se fixe et les modalités de leur mise en œuvre, ce que nos collègues néerlandais qualifient d' « implementation structures ». Nous avons donc encore deux enjeux qui nous font face : traduire ces défis en objectifs (qui définissent ce que l'on veut atteindre avec les moyens dont on va se doter), organiser des modalités de mise en œuvre. Ces dernières sont cruciales car ce sont elles qui permettent collaborations, coopérations voire intégration partielle avec ceux des nos partenaires européens et de l'Union elle-même. Dans cette nouvelle phase qui commence et dans la feuille de route qui a été fixée, il me semble manquer clairement un cadrage financier : comment sinon éviter les habituelles 'wish list' sur tout ce qu'il faudrait faire sur tout : permettez moi de vous rappeler que tous les analystes étrangers de la politique française depuis le début des années 70 soulignent régulièrement le décalage entre des contenus programmatiques extrêmement élaborés et ambitieux et des mises en œuvre minimalistes et sans cesse remises en cause. D'ailleurs que pensent nos collègues aujourd'hui

- de la fabrication d'une SNR alors que la précédente SNRI n'a même pas eu le temps d'être opérationnalisée ?
- de la production d'un rapport sur les 34 filières industrielles prioritaires
- d'un autre parallèle sur les 7 ambitions de la France pour l'innovation

Pour être pris au sérieux, il faut être crédible, et la crédibilité est en bonne part liée à la manière dont un pays s'organise pour tenir les engagements qu'il se donne. Une introspection critique s'impose en la matière avant de se lancer dans de nouveaux engagements grandioses qu'on sait ne pas pouvoir tenir.

Mon deuxième point portera sur les certitudes qui fondent les politiques.

La France est faible technologiquement, les tiroirs sont remplis de ces merveilleuses découvertes des chercheurs publics que les entreprises n'utilisent pas assez, il n'y a pas de liens entre l'université et l'industrie. Tout cela me rappelle ce que Servan Schreiber en 1967 je crois a qualifié de politique du gap. Pour faire politique il faut que nous soyons faibles. Alors chaque corps constitué qui cherche à obtenir plus de la puissance publique, fabrique son 'gap' ; et comme pour les programmes nous sommes bons à le faire ; et comme nos représentants politiques sont réactifs (oui c'est un point important qu'il faut souligner) nous multiplions les dispositifs pour combler ces trous béants, au point de se trouver devant une pléthore d'organisations nouvelles.

J'ai eu l'honneur de participer à la première évaluation des CRITT en 1988, et déjà elle concluait qu'il fallait mettre de l'ordre à la flopée de dispositifs qui s'étaient déployés et qui rendaient le paysage (y compris local) illisible pour l'innovateur moyen. Que penseraient ses auteurs aujourd'hui alors que d'après mes calculs le nombre de dispositifs d'intermédiation de toutes natures a été multiplié par plus de 10 ? Peut-on dès lors faire plus simple ? Oui à condition de changer notre regard, de sortir de nos préférences longues.

Nous avons trois outils centraux pour soutenir les capacités d'innovation des firmes, 2 outils financiers (le crédit d'impôt recherche et OSEO_BPI France à qui de plus en plus de régions confient la mise en œuvre de leur politique de soutien aux PME) et un support central, la fabrication des capacités. C'est je crois sur ce dernier point que je suis le plus en désaccord avec les évolutions de ces dernières années, c'est aussi pour la France un point de désaccord fort avec la politique européenne qui met en avant l'importance d'avoir des 'acteurs forts'. Pourquoi démultiplier les intermédiaires ? Laissons aux acteurs le soin de s'organiser.

- soyons sérieux quant à l'autonomie des universités, dotons les de moyens adaptés pour organiser leurs liens. Pourquoi par exemple ces restrictions sans fin à la création de fondations, pourquoi ne peuvent-elles avoir leur ARMINES, un modèle qui me semble avoir fait ses preuves (certes vous me direz que j'en viens),
- ayons le courage de dire directement ce qu'on fait subrepticement (par exemple qu'on veut faire du CEA le Fraunhofer français) ?
- et si on veut accélérer ou approfondir le mouvement limitons nous à des incitations financières aux initiatives collectives des acteurs (par exemple en faisant vivre autrement le programme des instituts Carnot et en se limitant au plan national à ce seul support sur projet).

Cela me permet de conclure mon deuxième point sur une préférence longue de la France pour la coordination par les allocations budgétaires (et ce qu'elles permettent de négociations entre 'sachants'). Remi Barré et d'autres ont défendu la création de l'ANR comme un moyen de changer cette dépendance du chemin, de donner plus de chances aux nouveaux arrivants, comme un moyen de rendre la France 'euro-compatible'. Il avait raison, j'ai pu m'en rendre compte à travers les travaux que j'ai effectués sur les agences de recherche. Mais que voit-on dans le débat qui a eu lieu et dans les choix qui sont proposés : un 'recentrage' qui ne dit pas son nom, un étouffement, tout l'inverse des autres pays européens. Où est le temps de la démonstration ? où est l'évaluation qui nous permettrait d'apprendre ce que l'ANR a effectivement produit et ce qu'il faudrait faire évoluer ? On en reste aux vieilles pratiques, ne pas donner le temps de faire ses preuves à ce qui dérange, arrêter ou changer ce qui n'a pas été encore ausculté pour en voir les effets ? Où est dans ce cas l' « evidence base » sur laquelle fonder la politique ?

Le troisième et dernier point que j'aimerais aborder porte sur la gouvernance de la recherche

En 1958 Pierre Piganiol, alors directeur de la recherche de Saint Gobain, un point qui mérite d'être rappelé, mettait en place ce qu'on qualifie aujourd'hui de 'comité des sages', un groupe d'une vingtaine de personnes nommés directement par le pouvoir politique mais représentant les différents horizons, on dirait aujourd'hui les différentes parties prenantes, de la recherche. Dans le rapport célèbre de l'OCDE produit en 1963 et qui porte son nom, Pierre Piganiol affinait son analyse du gouvernement des 'sciences et techniques' ou comme on dirait aujourd'hui de la recherche et de l'innovation. Pour lui il n'y avait pas de politique possible sans engagement des acteurs concernés, et ce comité devait en quelque sorte s'assurer de ces engagements pour produire ses recommandations. C'est comme cela par exemple que dans une France fascinée par les technologies de demain (du nucléaire à l'aéronautique en passant par l'informatique et l'espace), il avait été conduit à mettre en place des 'actions concertées' sur l'océan ou la mécanique, pas très glorieux me direz vous, mais combien en phase avec des enjeux lourds avec lesquels nous vivons encore. C'est d'ailleurs dans ce même cadre que son successeur créera une nouvelle forme d'incitation, les aides à l'innovation... dont on sait ce qu'elles sont devenues avec l'ANVAR puis OSEO.

Nous n'avons eu de cesse de changer de dispositif pour reproduire autrement (à l'exception du défunt CSRT) ce même mode de gouvernement. Mais après les années 60, ces comités sont devenus franchement consultatifs et il faut vraiment faire un effort sérieux pour trouver une évolution dont ils ont été la source. Personnellement je n'en ai pas trouvé, ce qui n'est pas le cas de l'office parlementaire (encore une situation à réfléchir). Et j'oscille entre deux positions face à ce nouveau conseil : un véritable retour aux sources qui suppose de sérieux changements dans le dispositif de préparation de la décision et l'espèce de mélange flou entre directions et cabinets (encore une belle spécificité française), ou une nouvelle couche de

peinture. J'espère que ce ne sera pas la seconde qui l'emportera...

Parler de gouvernance c'est aussi reconnaître que le paysage des acteurs – et notamment des acteurs publics - s'est complexifié, dans deux directions : du côté des opérateurs de la recherche, et du côté des représentations politiques. Laissez moi conclure sur deux notes pessimistes en la matière.

Croit-on résoudre le millefeuille français en ajoutant les unes après les autres des couches de coordination. Si les organismes publics ont besoin de se concerter ont-ils besoin de papa Etat pour qu'ils le fassent ? En quoi a-t-on besoin des alliances ? Et si besoin il y a, n'est ce pas autour des défis qu'elles devraient se structurer et pas autour de l'ambition de 'programmer' l'ANR ? Pourquoi l'ANR devrait-elle fonctionner différemment de toutes les autres agences de financement du monde ? Les questions se multiplient dès qu'on analyse ce choix pour le moins étonnant et encore une fois spécifique à la France.

De même peut-on parler de gouvernance sans inclure les nouveaux acteurs démocratiques dont la nation s'est dotée : l'Europe (et son parlement qu'on oublie trop vite), et pour mon propos, les régions. Les pays européens qui sont régionalisés ont tous de puissants mécanismes qui organisent le dialogue stratégique et opérationnel entre les régions, qu'elles soient lander ou communautés autonomes, et l'Etat. Où en sommes nous dans ce projet de réforme ? Peut-on penser que les politiques de site proposées répondent à cet enjeu ? Je ne le crois pas et je pense que c'est l'ensemble du dispositif de gouvernance, de la préparation à la mise en œuvre des politiques qui est en cause.

Vous le voyez, je partage entièrement les ambitions qui accompagnent les efforts pour fabriquer une stratégie nationale. Je partage la double volonté de priorités thématiques d'une part et de réflexion sur l'agencement public et sa gouvernance d'autre part. Mais un regard 'européen' conduit à poser sur nos agencements institutionnels un regard critique. Tout a été dit sur eux, les mots sont rabâchés (autonomie, responsabilité, simplification, synergies) mais ils restent des mots derrière les empilements que de fait nous accumulons.