



HAL
open science

Les obstacles à l'innovation : vers un nouveau rapport Rueff-Armand

Jacques Rueff, Louis Armand

► **To cite this version:**

Jacques Rueff, Louis Armand. Les obstacles à l'innovation : vers un nouveau rapport Rueff-Armand. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Ministère de l'industrie et de la recherche. 1960, 22 p. hal-02185150

HAL Id: hal-02185150

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02185150>

Submitted on 16 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES OBSTACLES A L'INNOVATION

Vers un nouveau rapport RUEFF-ARMAND

RAPPORT GÉNÉRAL DU COMITÉ

PRÉAMBULE

Le Comité chargé « d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie », a été créé auprès du Premier Ministre par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959.

Par arrêté du même jour, ont été nommés membres du Comité, sous la présidence du Premier Ministre :

MM. Louis ARMAND, René COURTIN, Marcel DEMONQUE, Louis ESTRANGIN, Jean FILIPPI, André GRANDPIERRE, Jean KEILLING, André MALTERRE, Pierre MASSE, Jacques RUEFF, Jean SALTES, Alfred SAUVY, Gaston TESSIER, Henry TOULOUSE, Gabriel VENTEJOL, Alexandre VERRET.

MM. Jacques RUEFF et Louis ARMAND ont été désignés comme vice-présidents.

Le Comité a été assisté dans sa tâche par M. MEHL, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur général, et par MM. FORESTIER, attaché agricole près l'Ambassade de France à Bruxelles, LEMERLE, inspecteur des Finances et SALLEBERT, auditeur à la Cour des Comptes, rapporteurs.

Le Secrétariat général du Comité a été assuré par M. ALBERT, inspecteur des Finances, puis par M. DROMER, inspecteur des Finances.

Le Comité a tenu séance régulièrement depuis le 15 novembre 1959, les mardis après-midi et les mercredis toute la journée. 95 réunions en assemblée plénière ont eu lieu, préparées et complétées par des réunions de groupes de travail.

Le Comité a procédé à de nombreuses auditions de personnalités appartenant à l'Administration, aux milieux professionnels et à la fonction enseignante.

Dans toute la mesure compatible avec le temps dont il disposait et la discrétion dont il souhaitait entourer ses délibérations, il a également recueilli des avis et suggestions de toute nature.

Enfin, 41 rapporteurs spéciaux, choisis parmi les fonctionnaires des principaux corps de l'État, ont apporté au Comité une partie de leur temps et ont préparé et présenté en séance plénière des exposés introductifs.

Le Comité a considéré ces documents comme un des éléments de son information. Les auditions, les avis reçus et ces exposés ont servi à la préparation des recommandations qui, seules, ont fait l'objet d'une approbation expresse.

Les exposés introductifs peuvent ainsi expliquer certaines des propositions du Comité et c'est à ce titre qu'ils sont joints en annexe au Rapport général *. Ils ne doivent cependant pas être considérés comme le résultat des délibérations du Comité.

* Ces documents feront l'objet de publications ultérieures.

Dans ces conditions, le Rapport général comprend, en deux parties successives, le rapport et les avis et recommandations particuliers.

L'article 4 du décret constitutif du 13 novembre 1959 prévoyait que « sauf dérogation par décret », le Comité devait « avoir terminé ses travaux dans un délai de huit mois à dater du 15 novembre 1959 », soit le 15 juillet 1960.

Il a l'honneur de remettre ci-après à Monsieur le Premier Ministre, le rapport général qui conclut ses travaux.

Paris, le 21 juillet 1960.

Jacques RUEFF.

Louis ARMAND.

René COURTIN.

Marcel DEMONQUE.

Louis ESTRANGIN.

Jean FILIPPI.

André GRANDPIERRE.

Jean KEILLING.

André MALTERRE.

Pierre MASSE.

Jean SALTES.

Alfred SAUVY.

Gaston TESSIER.

Henry TOULOUSE.

Gabriel VENTEJOL.

Alexandre VERRET.

LES OBSTACLES A L'INNOVATION

Vers un nouveau rapport RUEFF-ARMAND

1. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des marchés publics
2. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques réglementaires
3. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques du système financier
4. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques fiscales
5. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des assurances
6. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques de l'éducation
7. Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des enseignements supérieurs et de la recherche.

Conclusion

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE

DELEGATION A L'INNOVATION
ET LA TECHNOLOGIE

Paris, le 2 janvier 1980

101, rue de Grenelle - 75700
Tél. : 555 93 00

LES OBSTACLES A L'INNOVATION

Vers un nouveau rapport RUEFF-ARMAND

Le rapport sur les obstacles à l'expansion écrit au début des années 60 par Louis ARMAND et Jacques RUEFF démontait diverses pratiques restrictives. Ces mêmes pratiques et d'autres encore se retrouvent aujourd'hui comme obstacles au redéploiement et à l'innovation ; car lorsqu'il ne s'agit plus seulement d'expansion mais de réadaptation à un contexte mondial profondément transformé, les rigidités sont encore plus présentes et les obstacles encore plus nombreux. D'où la nécessité d'un diagnostic précis fondé sur des enquêtes sans indulgence, d'autant plus difficiles que les pratiques restrictives et les effets pervers de pratiques apparemment normales ne sont pas toujours visibles ni évidents.

Si le rapport ARMAND-RUEFF peut ici servir de point de départ, c'est en raison de sa méthodologie qui a permis un diagnostic fondé, et aussi parce que l'évaluation des suites qui lui ont été données peut aider à construire un dispositif encore plus efficace de détection et de déblocage.

Pour situer le travail, il n'est pas vain d'émettre dès le départ quelques hypothèses polémiques dans les différents domaines où portera l'enquête, que les faits viendront confirmer ou infirmer :

.../...

1 - Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des marchés publics

Divers moyens permettent aux acheteurs publics d'éviter de mettre en concurrence leurs fournisseurs, concurrence toujours inconfortable et préoccupante pour les uns comme pour les autres :

- définir des spécifications si précises et détaillées que seul un fournisseur peut y satisfaire ; se contenter de la description de moyens sans faire l'effort d'énoncer ses besoins en termes fonctionnels.

- provoquer des regroupements industriels tels qu'il n'y ait plus qu'un interlocuteur "valable" (servant d'écran -chef de file- à des sous-traitants).

- laisser se constituer des pools de brevets qui verrouillent tout un domaine technologique, et/ou établir des quotas implicites.

- avoir des procédures d'agrément des matériels nouveaux si exigeantes -et si peu explicites- que leur réputation dissuade les fabricants qui ne sont pas déjà du sérail.

Beaucoup de marchés publics baignent dans une routine bienveillante où l'émulation n'a plus de place. Avec le temps les liens entre l'acheteur et le fournisseur ne font plus intimes, pouvant aller jusqu'à une osmose du personnel, le service après vente contribue à renforcer ces liens et il faut alors des événements graves pour qu'une compétition s'instaure à nouveau. Que ce soit au niveau des municipalités, des hôpitaux, des entreprises publiques ou de l'Etat lui-même, on retrouve ces pratiques laxistes incontrôlées.

1 - Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des marchés publics

Divers moyens permettent aux acheteurs publics d'éviter de mettre en concurrence leurs fournisseurs, concurrence toujours inconfortable et préoccupante pour les uns comme pour les autres :

- définir des spécifications si précises et détaillées que seul un fournisseur peut y satisfaire ; se contenter de la description de moyens sans faire l'effort d'énoncer ses besoins en termes fonctionnels.

- provoquer des regroupements industriels tels qu'il n'y ait plus qu'un interlocuteur "valable" (servant d'écran -chef de file- à des sous-traitants).

- laisser se constituer des pools de brevets qui verrouillent tout un domaine technologique, et/ou établir des quotas implicites.

- avoir des procédures d'agrément des matériels nouveaux si exigeantes -et si peu explicites- que leur réputation dissuade les fabricants qui ne sont pas déjà du sérail.

Beaucoup de marchés publics baignent dans une routine bienveillante où l'émulation n'a plus de place. Avec le temps les liens entre l'acheteur et le fournisseur ne font plus intimes, pouvant aller jusqu'à une osmose du personnel, le service après vente contribue à renforcer ces liens et il faut alors des événements graves pour qu'une compétition s'instaure à nouveau. Que ce soit au niveau des municipalités, des hôpitaux, des entreprises publiques ou de l'Etat lui-même, on retrouve ces pratiques laxistes incontrôlées.

On peut souvent dire des marchés publics ce que MACHIAVEL disait en comparant l'empire Turc et la France de son époque. En Turquie, tout était centralisé, tous les opérateurs ne tenant leur légitimité que du sultan agissaient avec unité ; il en résultait que cet empire était fort difficile à conquérir, mais, une fois conquis, facile à conserver : en France au contraire de nombreux barons avaient leurs terres et leurs troupes en propre ; on en trouvait toujours de mécontents pour comploter contre le Roi, la conquête était donc plus facile mais une fois le pays conquis, celui-ci était plus difficile à conserver car il y subsistait encore des clans et des complots.

De même les marchés centralisés sont difficiles à conquérir et faciles à conserver (donc résistants à l'innovation), tandis que les marchés décentralisés sont plus faciles à conquérir (au moins partiellement), mais plus difficiles à conserver en entier.

2 - Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques réglementaires

S'il est hors de doute que des règles sont aussi nécessaires au fonctionnement de la société que les feux rouges à la circulation et que, par ailleurs certaines initiatives réglementaires (dans le domaine des économies d'énergie, de la sécurité ou de la dépollution par exemple) suscitent l'innovation il n'en reste pas moins que les mécanismes par lesquels se construit la réglementation la portent vers des excès qui souvent entravent l'innovation.

Ces mécanismes dépassent largement le cadre du fonctionnement des administrations et c'est pourquoi il faut ici comprendre le terme de pratique réglementaire dans un sens très large. Il est clair que des grandes entreprises telle IBM ont exercé de fait, dans la définition des langages de

programmation ou dans les spécifications de compatibilité un pouvoir quasi réglementaire dont elles se sont servi comme d'une arme ; que les grands services publics tels que EdF, SNCF, ou les Télécommunications manient également, dans leurs spécifications et par leurs agréments, des pouvoirs qui ont les mêmes effets que des règlements.

En première analyse les effets pervers paraissent ressortir des mécanismes suivants :

1) La sédimentation. L'autorité qui réglemente, superpose de nouveaux textes aux anciens qu'elle omet d'abroger. La complexité qui en résulte ne la gêne aucunement ; bien au contraire elle procure un statut d'expert qui valorise ses agents. A l'inverse, abroger présente souvent des risques : beaucoup de textes sont en effet pris à la suite d'incidents ou d'accidents ; si des circonstances semblables, dont on ne se souvient pas nécessairement mais qu'un procès mettrait en lumière, se reproduisent, son imprévoyance pourrait alors être démontrée. En cherchant bien on devrait même pouvoir trouver des superpositions d'interdits tels que le domaine des solutions autorisées est nécessairement vide.

Les cas de prolifération ne manquent pas : HANNAY examinant le fonctionnement de la Food and Drug Administration constate en 1938 que 27 pages suffisaient pour constituer un dossier de mise sur le marché d'un nouveau médicament, alors qu'il fallut 456 volumes chacun épais de 2 pouces 75 pieds de haut et d'un poids de 1 tonne pour un autre médicament aux risques moindres en 1972.

2) La réglementation se modèle sur les objets existants et à mesure qu'elle se précise exclut sans le vouloir les solutions nouvelles. Ainsi, par exemple, la certification des avions qui exige des dispositifs de repérage et de pilotage de plus en plus sophistiqués. Aux Etats-Unis le bruit des avions doit être mesuré au sonomètre pendant 50 heures avant qu'ils soient autorisés à voler. Voilà pourquoi un vol

d'essai de 50 heures a été imposé à un nouveau ... planeur.

Certaines constructions scolaires pour être bien exposées au soleil doivent avoir certaines fenêtres ouvertes au sud. Cette spécification, qui présente le caractère universel et indiscutable des textes émis par l'administration française, vaut évidemment aussi pour les territoires ... situés dans l'hémisphère sud.

3) Enfin, des règlements peuvent être pris sous la pression d'intérêts corporatistes ou malthusiens. Le scénario s'appuie le plus souvent sur un argument de compétence pour justifier diverses procédures de sélection et constituer des professions fermées : le rapport RUEFF-ARMAND en fournissait de nombreux exemples.

o
o o

Dans plusieurs domaines les Etats-Unis ont mené récemment des opérations de déréglementation :

- les transports aériens (réintroduction de la concurrence)
- le téléphone (mise en cause du monopole de la Bell Téléphone au niveau du terminal d'une part et des transmissions longue distance d'autre part).

Ayant constaté des résultats favorables, notamment en matière de transports aériens, ils étudient d'autre champs de "dérégulation" :

- le transport routier
- la santé
- l'éducation ?

Il faut cependant constater que la législation anti trust américaine met une limite (dont nous ne disposerions pas) à la capture d'un service public déréglementé par une grande

.../...

entreprise monopoliste qui ne manquerait pas de déployer à son tour un pouvoir réglementaire de fait en vue de sa propre consolidation.

3) Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques du système financier

1. Le comportement du système bancaire :

Pendant l'expansion des années 62-73 le système bancaire s'est occupé de drainer l'épargne individuelle (en multipliant ses guichets) de financer l'immobilier et de restructurer l'industrie. Il a perdu, de ce fait, l'habitude du risque technologique (sauf quand celui-ci est soutenu par des marchés publics). En effet les restructurations portent, pour l'essentiel, sur la suppression de filières non rentables et la manière de dégager du personnel à moindre frais. Miser sur des produits nouveaux ou des entreprises nouvelles est devenu une activité marginale, d'ailleurs marginalisée dans des sociétés de capital-risque vivotantes. Tout, dans le fonctionnement interne des banques s'est modelé sur ces différents rôles :

- l'importance accordée aux hypothèques et autres garanties réelles ou personnelles, naturelle dans l'immobilier, incongrue pour l'innovation.

- les ratios, rétrospectives financières, études de marché, la forme même des dossiers conviennent aux restructurations mais tombent dans le vide quand il s'agit de création. N'est-il pas évident qu'une entreprise nouvelle n'a "même pas" les bilans de ses trois dernières années ?

- le sérail bancaire, dès lors, ayant érigé ses formalités en règles de bienséance, discrédite le chef d'agence prenant des risques hors normes. Le succès ne lui est pas attribué : c'est l'entrepreneur, le marché ou la chance ... mais l'échec lui est reproché. Il en résulte qu'il a tout à perdre et rien à gagner à se laisser tenter par des risques technologiques.

- enfin les opérations internationales, par rapport à la logique capitaliste, sont obérées par des jeux de cache cache avec l'administration et ne peuvent se déployer en une stratégie. Il en résulte que souvent les stratégies sont décidées ailleurs.

2. Les marchés financiers

La réglementation de l'appel public à l'épargne s'est construite comme protection de l'épargnant. Il en résulte que celui-ci n'a presque plus l'occasion de prendre des vrais risques innovateurs.

Au temps du capitalisme moléculaire, pendant la seconde moitié du 19e siècle, un rapport direct s'établissait entre l'actionnaire et sa société, surtout petite. On prenait alors des risques pour toutes sortes de raisons, par calcul ou par affectivité. Il en résultait d'ailleurs que les passions s'exprimaient à travers l'industrie : après la construction des réseaux ferrés, inspirée de l'idéologie Saint-Simonienne, on créait en France l'automobile, l'aviation, la photo, le cinéma et les entreprises bâtissaient des phalanstères inspirés du socialisme utopique. Que de compagnies d'énergie solaire, d'éoliennes et autres technologies douces ne se seraient-elles pas créées depuis 1973 si de telles possibilités existaient encore !

Aujourd'hui l'appel public à l'épargne est verrouillé : introduire une société en bourse coûte plus d'un million de francs, le démarchage est réservé aux sempiternels fonds de placement, le hors cote et les bourses de province n'arrivent pas à s'épanouir. De fait, nous ne sommes plus en régime capitaliste ; bien que nous soyons sous l'empire d'un capital au sens de Marx, c'est à dire d'une structure de pouvoir, d'ailleurs anonyme craintive et myope, gérant des capitaux.

4) Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques fiscales

La fiscalité est affaire de spécialistes ; ses détours sont obscurs aux profanes. Ce seul fait favorise les grandes entreprises qui peuvent s'attacher les services d'experts et non les petites qui n'ont que leur bon sens en partage. Toute simplification contribue donc à rendre la compétition plus équitable.

On dit que se trouvent éparpillées dans le code des impôts 13 dispositions favorables à la recherche industrielle, plus que n'en ont nos concurrents étrangers, mais que la plupart, inconnues des inspecteurs provinciaux, sont en fait dérisoires et d'ailleurs non appliquées.

Ainsi la fiscalité ressemble au droit canon : des pans entiers ne servent que d'arguments ; ils s'efforcent de démontrer les bonnes intentions des législateurs, mais restent lettre morte sauf en cas de conflit. Cela n'a rien de surprenant car l'une et l'autre sont issues de négociations analogues. On peut néanmoins se demander si une toilette des textes ne serait pas quelquefois bien venue.

Il est clair que certains impôts gênent ou freinent les mouvements économiques : ainsi les prélèvements portant sur des transactions tels que les droits d'enregistrement de mutation.

Par contre la neutralité de la TVA est démontrée : le mouvement que soutiennent les communautés européennes visant à concentrer la fiscalité sur la valeur ajoutée (encore faudrait-il unifier les taux) est économiquement sain. Il correspond à la conception moderne "systémique" de l'impôt qui s'attache aux comportements induits et aux conséquences globales.

.../...

L'impôt sur les bénéfiques a au contraire des effets pervers. Le premier est la manipulation comptable visant à les dissimuler où se dépense une énergie qui serait mieux employée à bien gérer les entreprises. Le second est qu'il favorise les fusions bancales, où les pertes de l'un servent à éponger les profits de l'autre tout en l'accablant de problèmes qui entravent son essor. Le troisième est qu'il pénalise celui qui partage le risque (l'actionnaire) par rapport au prêteur (le banquier) dont les engagements sont moindres.

Il réussit ce paradoxe de frapper les entreprises en proportion de leur succès. De ce fait, il prélève sur la force vive de l'industrie, freine son adaptation et son innovation. Or, le rendement de cet impôt archaïque par suite des dissimulations qu'il provoque, équivaut à moins de 5 points de valeur ajoutée : porter le taux de la TVA de 17 à 22 % permettrait de le supprimer sans diminuer les recettes de l'Etat.

5) Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques des assurances

Si les assurances, depuis leurs origines, ont pour fonction de rendre possibles et supportables des initiatives risquées, il faut néanmoins reconnaître qu'elles sont de ce fait même dans une situation particulière qui les incite à définir et délimiter de plus en plus précisément les risques qu'elles acceptent de prendre en compte.

Disposant de quelques marchés captifs aux risques connus au point d'être calculables, pourquoi iraient-elles s'aventurer dans des domaines nouveaux ?

Leur prudence dès lors ne manque pas d'engendrer des obstacles à l'innovation. En voici un exemple :

.../...

Les architectes et les entrepreneurs sont responsables pendant dix ans de la bonne tenue des constructions qu'ils ont faites. Ils prennent donc une assurance pour couvrir cette responsabilité. Mais voilà que avec le temps, les assureurs multiplient les exigences : la construction faite selon les règles de l'art, devra être vérifiée par un bureau de contrôle, lequel par précaution ne donne que très difficilement son agrément à des matériaux procédés ou composants nouveaux ; l'exécution devra être confiée à des professionnels "compétents" et on laisse, encore une fois, le soin de définir la compétence aux professionnels eux-mêmes, d'où la constitution inévitable d'une fermeture corporatiste. Il en résulte que, dans l'ensemble, la construction constitue un véritable cas d'école en matière de blocage et d'obstacles à l'innovation.

6) Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques de l'éducation

Investi du pouvoir inconfortable de sélectionner les adolescents, le système éducatif s'est naturellement porté vers les disciplines procurant les sélections les moins discutables, telles que les mathématiques, laissant aussi d'autres matières dériver vers une forme scolastique propre à l'énoncé de sujets d'examens. Cet énorme rituel initiatique, le plus développé de toutes civilisations, d'où sortent en définitive très peu d'élus et une grande masse d'exclus, (ou de déviés) s'appuie sur des épreuves dont la perfection a peu de rapports avec celles de la vie, portant sur le savoir non le savoir-faire et encore moins le savoir être, car la sélection, si lourde à assumer, a relégué l'éducation au second rang, celui d'un moyen de mieux sélectionner.

L'obsession de l'égalité des chances entraîne que les programmes doivent être partout identiques ; d'où une résistance exceptionnelle à l'innovation puisque le moindre changement, s'il se fait, soit se produire partout en même temps et prend donc le caractère d'un bouleversement.

Néanmoins, cherchant à mieux adapter l'enseignement à leur temps, ceux qui définissent les programmes ont multiplié les consultations d'employeurs pour évaluer les "besoins". Il en est résulté un foisonnement de diplômes et catégories subalternes propres à remplir de vastes organigrammes minutieux d'employés capables d'occuper une seule fonction dans la perspective d'y rester jusqu'à leur retraite : bel exemple de bonne volonté aux effets pervers !

Car les agents porteurs d'innovation sont, l'expérience le montre, hybrides. Le savoir faire d'un entrepreneur est celui d'un homme orchestre : il maîtrise à la fois sa technique, sa comptabilité sa vente. Or n'est-t-il pas clair que notre société a maintenant plus "besoin" d'employeurs que d'employés d'entrepreneurs que de subordonnés ? Et que signifie une "liberté" d'entreprendre dont les bases ne sont même pas acquises à la fin du secondaire ?

Pourquoi ne pas évoquer aussi d'autres aspects de l'insertion sociale : un adage juridique dit : "nul n'est censé ignorer la loi" : il revient donc à l'éducation de l'enseigner à tous ... Où le consommateur apprend-il à choisir, l'amateur à fonder une association, le citoyen à exercer ses droits et à se protéger des abus, l'homme à maîtriser les objets qui l'entourent ?

Peu d'institutions seraient capables de perpétrer de telles omissions : pourquoi? une structure centralisée, où le seul lien toléré avec la demande sociale passe par un canal unique : le Ministère ; ; les habitudes, les pudeurs et les coutumes isolant les enseignants les uns des autres et gelant leur prise de conscience collective ; telles sont les recettes de cette persistance du système éducatif dans l'irréalité.

.../...

Quand on demande à des ingénieurs japonais ce que nous devrions faire pour avoir une industrie aussi performante que la leur, ils répondent : "c'est très simple : il y a trente ans nous avons fait un effort massif dans l'enseignement secondaire où tous reçoivent une culture technique : il en résulte que, dans les usines, les gens comprennent ce qu'ils font" ... Car la technique, qui est la substance même de notre époque, est aussi le creuset de son aliénation. Beaucoup d'enseignants sont en train de le comprendre.

7 - Les obstacles à l'innovation dus aux pratiques de la recherche et de l'enseignement supérieur

On pourrait croire qu'en abordant les enseignements supérieurs et la recherche nous allons nous élever jusqu'au sommet de la pensée d'où l'on peut embrasser l'avenir et contrôler le cours des choses. C'est tout le contraire : on n'y trouve qu'un enchevêtrement de particularismes et de statuts, une balkanisation des disciplines, une mosaïque de corporatismes ; malgré la présence de personnalités dont la qualité force le respect.

Quels sont donc les mécanismes qui ont produit un tel chaos, un champ clos dont l'énergie se dépense en conflits internes bien plus qu'à transformer le monde ? C'est facile à comprendre. En France plus qu'ailleurs la recherche doit ses moyens à l'Etat ; et l'Administration, bien embarrassée pour y faire des choix (comment comparer la médecine et l'espace, l'agronomie et l'informatique ?) a laissé proliférer un vaste système où les chercheurs et les enseignants se répartissent entre eux la manne. De là des relations de pouvoir (internes à la recherche) d'une intensité surprenante ; de là aussi ce comportement visant à différencier sa spécialité des autres, cet effort permanent pour affirmer et délimiter son territoire au moyen même du contenu des recherches, ces jeux byzantins d'alliances et d'invectives, et ces enjeux abstraits d'utilités lointaines.

Il y manque une boussole : un jugement externe pertinent.

Dans le cas de l'enseignement supérieur, le remède est facile à trouver : les véritables destinataires, les "clients" sont les étudiants ; leur avenir est engagé ; ils partiront dans la vie avec pour tout bagage ce qu'il leur aura été enseigné. Or, curieusement, on ne leur demande même pas leur opinion sur la qualité respective des enseignements qu'ils ont subis (alors que cela se fait dans la formation permanente et même comme dans des grandes écoles comme l'ENA). Leur âge, leur intérêt, leur légitimité tout laisse penser cependant qu'ils seraient aptes à la donner et orienteraient les professeurs vers plus de réalisme.

La situation de la recherche est plus complexe, mais relève d'une analyse semblable : il manque une boussole. C'est pourquoi la série des audits menée en 1979 en recadrant le rôle des organismes, a provoqué plus de réformes que 10 ans d'enveloppe-recherche. Et, si l'on veut maintenir une interaction permanente, il faut en plus songer à des mécanismes de financement dispersés en provenance de l'industrie (type 1 % technologie), en limitant l'intervention de l'Etat à la recherche fondamentale, aux grands programmes (qui ne sont d'ailleurs pas vraiment de la recherche), et à des actions incitatives d'ampleur modérée.

D'autre part l'examen des statuts des organismes permet de constater que tout y est prévu quant à la répartition des pouvoirs et l'organisation interne, mais presque rien pour le cas où les recherches déboucheraient : création d'entreprises, détachements de personnels, propriété des résultats sont pudiquement laissés dans l'ombre. Au moment où les biologistes américains, suivant la même voie que leurs prédécesseurs électroniciens créent quantités de nouvelles compagnies, ne peut-on s'interroger : en France, comment entreprendre quand on est chercheur ?

.../...

Conclusion

Bien d'autres domaines (la santé, les conditions de travail, la vie municipale ...) pourraient faire l'objet d'enquêtes sur les obstacles à l'innovation ; nous n'avons mentionné que quelques cas évidents . Quelles conclusions en tirer ?

1) La notion d'obstacle à l'innovation constitue un révélateur, menant chaque fois à un diagnostic pertinent (et impertinent) qu'il convient maintenant d'étayer d'observations précises.

2) Ce ne sont pas les individus qui sont en cause mais la configuration institutionnelle dans laquelle ils opèrent, qui oriente leur comportement. L'analyse des conditions de l'innovation porte sur l'interaction du fond et de la forme ; elle fait éclater les cohérences qui ne sont que formelles.

3) Les blocages les plus courants ont deux sources principales :

- la fermeture corporatiste d'une profession ou d'une collectivité sur elle-même et sa confiscation d'un territoire nourricier,

- l'excès de pouvoir et/ou la centralisation : "l'engorgement au centre et la paralysie aux extrémités", le foisonnement bureaucratique protecteur, etc ...

La grille de lecture des obstacles à l'innovation est donc relativement simple. Elle fait appel à deux notions usuelles d'analyse institutionnelle : le territoire d'une institution d'une part, les rapports centre /périphérie d'autre part.