

Comment concevoir des politiques innovantes dans un monde globalisé ?

Le monde politique consacre beaucoup d'énergie à imaginer des politiques. Si quelque chose fonctionne à plein régime de nos jours dans la sphère publique, c'est bien la « fonction de production » de nouvelles règles, lois et autres dispositifs visant à réguler le système socio-économique ou à l'inciter à changer dans un sens jugé favorable. A priori on ne saurait en tenir rigueur aux élus, car cela constitue sans aucun doute une de leurs fonctions premières - en collaboration avec l'administration qui les assiste pour la conception et la mise en œuvre et (de plus en plus, mais sans doute insuffisamment) pour leur évaluation *ex ante* et *ex post*. Les médias se font aussi l'écho de toute cette activité - beaucoup plus sur les nouveaux projets que sur l'évaluation des projets passés, ce qui est là aussi logique pour des observateurs de « l'actualité ». Pouvoir laisser son nom à un dispositif est certainement très gratifiant pour un homme politique et l'alternance politique oblige à se démarquer du gouvernement précédent, mais n'y a-t-il pas au bout du compte un excès de politiques ? Le citoyen ne finit-il pas aussi par se lasser des politiques qui s'entassent, parfois en se contredisant, sans que les grands problèmes de l'heure soient réellement réglés ? Autres problèmes : l'accumulation de normes finit par créer plus de freins que d'incitation dans le système ; et l'usage des moyens incitatifs par les publics ciblés peut être découragé par la bureaucratie qu'ils imposent.

Concentrons-nous sur la pertinence des politiques nationales. A la décharge des politiciens contemporains, il faut noter que, d'une part, faire des politiques nationales dans le contexte actuel de la globalisation devient de plus en plus difficile, voire impossible, et d'autre part, l'observateur neutre et avisé ne dispose pas des outils d'évaluation qui lui permettent un jugement précis sur les politiques proposées ou réalisées.

En ce qui concerne les degrés de liberté pour mettre en œuvre des politiques nouvelles et ambitieuses, il faut bien admettre que le champ s'est terriblement restreint au cours des dernières décennies. Pour la plupart, les grandes politiques macro-économiques *conjoncturelles* ont disparu : la politique monétaire est confiée à la Banque Centrale Européenne et la politique budgétaire de chaque État est fortement contrainte par les accords passés, sans que le budget européen soit en mesure de compenser (2% des dépenses publiques, contre la moitié pour budget fédéral aux États-Unis). Rappelons que sortir de l'Euro voire de l'Europe ne réglerait pas le problème, car dans un monde globalisé les politiques se heurtent à d'autres contraintes tout aussi fortes. Pour ne prendre qu'un exemple, la dévaluation d'une devise ne permet plus comme autrefois la relance par les exportations dans la mesure où le contenu en importations des exportations est devenu très important. Il reste évidemment les politiques *structurelles*, en particulier celles qui permettent d'agir à long terme sur la croissance et la cohésion sociale : la formation, la recherche, l'aide sociale, l'action régionale, etc.

Là se pose la question de l'évaluation. Même lorsqu'une politique est apparemment couronnée de succès, il est souvent difficile d'évaluer son efficacité *ceteris paribus*. Il y a tellement de paramètres socio-économiques qui se modifient en permanence et impactent la situation économique, qu'il faut des modèles économétriques complexes pour «contrôler» statistiquement les effets de ces facteurs contextuels et conjoncturels et arriver ainsi à isoler les effets de la politique de manière vraiment convaincante.

Sur certaines politiques, il faut aussi beaucoup de recul pour tenter un diagnostic. Les responsables politiques ne seront plus en fonction depuis longtemps quand on aura la preuve scientifique de la pertinence (ou pas) de leur politique ! C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'innovation et du développement économique à long terme : l'analyse réclame d'autant plus de recul que l'on joue là sur des phénomènes évolutionnaires (technologies, structures économiques, comportements culturels, etc.) et non sur des comportements relativement mécaniques comme en macroéconomie classique.

Il faut saluer cependant les efforts de certains économistes qui tentent de jeter un regard global sur l'efficacité des politiques nationales dans des secteurs particuliers comme celui de l'enseignement supérieur et la recherche. Un intéressant document vient de paraître à ce propos dans la série des *Working Papers* du BETA. Julien Jacqmin (LAMETA, Université de Montpellier) et Mathieu Lefebvre (BETA, Université de Strasbourg) ont réalisé une étude sur les ministères de l'enseignement supérieur en Europe et l'efficacité de leur politique selon un certain nombre de critères de résultats. Les données sont recueillies pour 20 pays européens entre 2003 et 2011, soit 160 observations. La spécificité de ce travail est de rapporter les résultats apparents des politiques au profil des personnalités qui en ont été responsables. En un mot, la principale conclusion du test économétrique est que les politiques sont meilleures quand les ministres connaissent le terrain, c'est-à-dire sont issus du monde académique et/ou y ont exercé des fonctions de gouvernance. Ce résultat rejoint des études comparables faites avec les ministres de finances (comme M-D. Moessinger dans un article de *Public Choice* en 2014), mais ici on démontre en plus que le secret du succès est à la fois d'avoir la connaissance du milieu et d'avoir une expérience politique (avoir été confronté à un scrutin électoral une fois dans sa vie). On pourrait en conclure qu'à l'inverse, en appliquant cette équation au contexte français, le pire ministre de l'Enseignement Supérieur serait, en probabilité, une personne sortie d'un grand corps de l'Etat, sans expérience de la recherche et qui n'a jamais été élu...

En Allemagne, il n'est pas rare qu'un responsable politique ait un doctorat. C'est évidemment particulièrement le cas des ministres de l'enseignement supérieur et de la recherche. Et les personnalités qui ont de l'expérience ont toutes leurs chances dans le système. Sous deux gouvernements successifs, Frieder Meyer-Krahmer fut Secrétaire d'Etat à la recherche au niveau fédéral après avoir été directeur de l'Institut Fraunhofer ISI de Karlsruhe et il a également occupé un poste de professeur à la Faculté des Sciences Economiques de Gestion de Strasbourg. Rappelons que dans le secteur des grandes entreprises les titulaires de doctorat ont également beaucoup plus de probabilité de se retrouver à des postes clés qu'en France. Il y a peut-être une corrélation entre cette réalité du gouvernement d'entreprise et la capacité d'innover. Il est important de souligner à ce propos que l'expérience de la thèse n'apporte pas seulement de la connaissance, mais aussi de la capacité à entreprendre et gérer un projet de manière relativement autonome. C'est une vraie école de la créativité et de l'entrepreneuriat.

Un autre problème est celui des véritables déterminants des phénomènes étudiés. Par exemple, dans quelle mesure l'innovation est-elle le résultat d'un effort organisé de recherche ? Si c'est le cas, toute politique de recherche et aussi une politique d'innovation. Mais on peut en douter, car l'innovation au sens économique du terme, c'est-à-dire créatrice d'activités et d'emplois, dépend aussi énormément de facteurs contextuels comme l'acceptation du risque, les capacités de financement, l'esprit d'entreprise, la capacité du marché national à fournir des *lead users*, sans parler des freins réglementaires et autres complexités bureaucratiques... Ces différents paramètres dépendent dans le long terme de bien d'autres politiques : éducation, culture,

réformes administratives, cohésion sociale, attractivité du territoire (pour la partie exogène du développement), etc. Lorsque le journal *Le Monde* (27 février 2011) titre « l'innovation française repart à l'offensive » en commentant la croissance du nombre de dépôt de brevets, il fait un raccourci vraiment très saisissant ! Certes, la politique nationale est très incitative à la recherche appliquée grâce au crédit d'impôt recherche (CIR) - une mesure fiscale exceptionnelle dans le monde par son ampleur - et elle aboutit à des résultats notables, ce qui est une bonne nouvelle, mais rien ne prouve que le fait de devenir une oasis fiscale pour la recherche va obligatoirement créer du développement économique en France: une firme allemande, par exemple, peut très bien décider de faire plus de recherche-développement en France, mais envisager de développer le produit ou le procédé visé dans ses établissements de production en Allemagne ou ailleurs - là où les conditions de l'industrialisation et de la commercialisation paraissent les plus favorables. Les multinationales françaises en feront autant, du reste ! D'où la question : comment évaluer une vraie politique d'innovation ? Dans le cas du CIR, un économiste qui raisonne « en équilibre général » ne pourra s'éviter de poser une question dérangeante: en récupérant l'argent de cet avoir fiscal, on pourrait baisser les charges générales des entreprises ou prendre d'autres mesures favorables à la croissance et à l'innovation (par exemple dans les PME qui ne bénéficient pas autant que les grandes entreprises de possibilités de déduire des dépenses de recherche justifiables comptablement).

La conclusion que nous souhaitons tirer de ces quelques observations et analyses est la suivante : concevoir des politiques efficaces à long terme devient un art difficile et il faut y apporter une attention beaucoup plus forte que ça n'est le cas. Le monde politique devrait faire moins de promesses qu'il n'est pas certain de tenir dans ce domaine comme dans d'autres. Les médias devraient donner un peu plus de place à l'analyse à côté de la simple description des propositions politiques des uns et des autres, ou de commentaires au premier degré sur des résultats statistiques. Enfin, la recherche en sciences économiques qui dispose d'informations et d'outils non négligeables pourrait s'emparer un peu plus du débat public autour des politiques à mener pour assurer le développement durable de nos sociétés. Il faut analyser méthodiquement les politiques à l'aune des incitations au progrès, mais aussi des freins qu'elles peuvent introduire. À propos, combien y a-t-il de gens formés à la recherche (particulièrement en sciences humaines, sociales ou économiques) parmi nos élus ?

Jean-Alain HERAUD

24 mars 2015