

Le Conseil national de recherches dans le champ de forces de la politique de l'innovation

The National Research Council in the Innovation Policy Era: Changing Hierarchies, Networks and Markets. Par G. Bruce Doern et Richard Levesque. (Toronto, University of Toronto Press, 2002. 179 p. ISBN 0-8020-3536-1. \$40.)

Pierre Milot

Volume 25, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/800428ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/800428ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

CSTHA/AHSTC

ISSN

0829-2507 (print)

1918-7750 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Milot, P. (2001). Le Conseil national de recherches dans le champ de forces de la politique de l'innovation / *The National Research Council in the Innovation Policy Era: Changing Hierarchies, Networks and Markets*. Par G. Bruce Doern et Richard Levesque. (Toronto, University of Toronto Press, 2002. 179 p. ISBN 0-8020-3536-1. \$40.). *Scientia Canadensis*, 25, 67–73.
<https://doi.org/10.7202/800428ar>

Le Conseil national de recherches dans le champ de forces de la politique de l'innovation

PIERRE MILOT

The National Research Council in the Innovation Policy Era: Changing Hierarchies, Networks and Markets. Par G. Bruce Doern et Richard Levesque. (Toronto, University of Toronto Press, 2002. 179 p. ISBN 0-8020-3536-1. \$40.)

Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC), composé de seize instituts et de trois centres de technologie, est une agence du gouvernement fédéral, dont la mission première est de promouvoir et favoriser le développement de la science et de la technologie (S&T). Depuis sa fondation en 1916, le CNRC a établi de nouveaux programmes, en a éliminé ou modifié d'autres, a vu son rôle d'allocation de ressources supprimé, et est passé de conseiller du gouvernement en matière de politiques scientifiques à *policy maker*. De l'après-guerre jusqu'aux années 1960, il a joué un rôle pivot dans le milieu de la S&T, tout en étant grandement centré sur Ottawa. Cependant, dans les années 1970 et 1980, il a tenté de s'ajuster au monde industriel changeant en adoptant un rôle plus industriel (à cause des entreprises de propriété étrangères dans des secteurs clés de l'économie, des protections des tarifs, de la facilité du pays à vivre des ressources naturelles abondantes, etc.) Depuis 1978, il a perdu son rôle de conseil subventionnaire et au cours de la dernière décennie, il a dû faire face à d'importantes réductions budgétaires en ressources matérielles et humaines et se transformer en « facilitateur » de l'innovation au sein de « l'économie canadienne fondée sur le savoir ».

Une discussion théorique portant sur ces transformations institutionnelles est maintenant rendu possible par la publication du livre *The National Research Council in the Innovation Policy Era* de Bruce Doern et Richard Levesque : relevant à la fois de la recherche en science politique et en administration publique, l'étude a pour objectif de montrer que le concept divulgué de *new public management* et le paradigme de la politique d'innovation ont largement contribué aux changements structurels opérés au sein du CNRC pendant les années 1990.¹ Les auteurs visent ainsi à fournir un outil de compréhension des institutions scientifiques canadiennes et des politiques publiques issues des interactions entre le CNRC, les ministères et les différentes

institutions, à la fois et selon les modalités, partenaires et compétitrices de cet organisme. Et ce, à travers trois modes d'organisation qui dotent l'étude de son sous-titre : les hiérarchies, les réseaux et les marchés. La problématique de la « gouvernance » se trouve au cœur de l'étude : selon Doern et Levesque, cette dernière concerne la manière dont les organisations sont dirigées, en tenant compte des demandes de changement dans les politiques publiques (lesquelles ayant été axées, ces dernières années, sur la mise en place de la politique de l'innovation) ainsi que des choix institutionnels (décisions concernant la capacité des hiérarchies, des réseaux et des marchés à atteindre les buts fixés par l'organisation).

Selon les auteurs, bien que l'histoire à long terme du CNRC ait été bien documentée, et à partir de différentes perspectives, la transformation subie par l'organisation dans les années 1990 a été grandement ignorée, alors même que les orientations ministérielles du gouvernement canadien se sont vivement concentrées sur la politique de l'innovation et sur l'économie du savoir. Pour rédiger leur étude, ils ont procédé à des entrevues avec plus de quarante personnes, soit d'anciens ou actuels employés du CNRC, des représentants du gouvernement, de l'industrie et du milieu universitaire, compétents en matière de S&T ou ayant une bonne connaissance du CNRC. Ils ont analysé les multiples stratégies institutionnelles des compétiteurs et des partenaires du CNRC (conseils subventionnaires, universités, entreprises) en vue de produire, selon leurs propres termes, la « biographie de l'institution ». Ils ont d'abord scruté l'évolution du CNRC pendant « les années Perron » et « l'ère Carty » (étiquettes désignant les deux présidents en fonction durant la période plus spécifiquement concernée, Pierre Perron et Arthur Carty), pour ensuite examiner l'évolution du CNRC en termes de mandats d'allocation et de dépense, de performances en recherche, et d'emphase, de déclin ou de reconfiguration des rôles d'information et de transfert de technologies. Enfin, ils livrent une chronologie politique du CNRC, couvrant la période allant du gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984–93) au gouvernement libéral de Jean Chrétien (en place depuis 1993).

Comme institution, le CNRC serait une hiérarchie incorporée dans la hiérarchie d'Industrie Canada, elle-même partie de celle du gouvernement du Canada. Selon Doern et Levesque, cette approche permettrait de constater à quel point le CNRC s'est muté en une entité corporative (*corporate entity*), un système budgétaire, et un système de gestion du personnel ayant à cœur l'intégrité et la performance de la recherche et de l'innovation. Le CNRC se serait d'ailleurs détaché de ses racines du temps de guerre, qui le retenaient tout près d'Ottawa, pour devenir une institution plus dispersée régionalement. De plus,

on observerait que le CNRC est moins hiérarchisé qu'auparavant, à la suite de l'élimination de plusieurs vice-présidents et de la bureaucratisation accrue, à l'instar de la plupart des agences fédérales en réponse à la demande de responsabilisation. En ce qui concerne la question de la mise en réseau, les auteurs remarquent que le CNRC constituait une organisation de réseaux bien avant qu'il ne devienne aussi bien vu d'en établir. Et pour ce qui est de la part des marchés, ils auraient eu une grande influence sur les changements opérés dans le CNRC, incluant les méthodes de management issues de l'entreprise privée : les entreprises par essaimage (*spin-off companies*), les systèmes régionaux d'innovation, les grappes technologiques (*clusters*), et l'importance attachée aux relations avec l'industrie et à la propriété intellectuelle.

Cinq thèmes clés sont avancés par les auteurs dans le cadre de leur étude. Le premier suggère que le CNRC a changé de façon considérable au cours de la dernière décennie, lui-même porteur en son sein des significations diverses et contestées de la politique de l'innovation, d'abord apparue sous le gouvernement de Mulroney pour se poursuivre sous Chrétien. Issu de l'emphase mise sur le commerce libéralisé et sur la compétitivité (associée aux transformations des structures de management), ce paradigme aurait évolué sur la base d'un soutien progressif (et sélectif) pour le modèle théorique des « systèmes nationaux d'innovation » par rapport au concept de « systèmes locaux et régionaux d'innovation ». Un second thème expose la controverse stratégique qui planerait toujours au-dessus de la politique de l'innovation, puisqu'au moins quatre conceptions de l'innovation continuent de susciter de vives discussions théoriques parmi les *scholars* et les *policy makers* :

- (1) l'innovation comme forme de « *Schumpeterian market technology-centered destructive competition* » ;
- (2) l'innovation comme adaptation et changement continuel dans les produits et les procédés « axés sur le marché » ;
- (3) l'innovation comme produit d'un « système national d'innovation » en opposition avec un « système régional d'innovation » ;
- (4) l'innovation comme facteur d'amélioration du marché de l'emploi et du bon fonctionnement des organisations publiques et privées.

Un troisième thème avance que, alors que ces nouvelles politiques et stratégies étaient imposées, partiellement acceptées et adaptées, le CNRC a dû confronter et modifier, d'une part, défendre et supporter, d'autre part, ses propres traditions de valorisation de la recherche, à la fois pour sa propre survie et pour les intérêts du « bien public ». Le quatrième thème vise à montrer que le rôle du CNRC au sein de la

S&T canadienne aurait diminué depuis la Seconde Guerre mondiale, et pourrait diminuer encore davantage en ce qui concerne la « recherche autonome » : cependant, et s'impliquant ainsi de façon performative dans le débat, Doern et Levesque pensent qu'il ne serait pas souhaitable que cette « autonomie de la recherche » soit poussée trop loin, compte tenu des liens grandissants qui unissent et rassemblent de plus en plus les gouvernements, les entreprises et les universités, le CNRC ayant d'ailleurs lui-même lancé plusieurs firmes basées sur la recherche et l'innovation. Enfin, le cinquième thème concerne les nombreuses pressions qui pèseraient sur le CNRC pour redéfinir ses objectifs d'un point de vue plus utilitaire, c'est-à-dire fondé sur une plus grande responsabilisation de ses résultats.

Les auteurs posent que le paradigme de l'innovation a graduellement évolué dans le contexte du déclin des politiques industrielles traditionnelles et des critiques du modèle traditionnel du « spectre de la recherche et développement » dans les politiques sur la S&T. Aussi, des facteurs comme les politiques de libre-échange, les stratégies de réduction du déficit et les critiques de plus en plus fortes des laboratoires fédéraux ont affecté le CNRC. Mais, et c'est peut-être là l'une de leurs thèses les plus normatives, ils avancent que ce ne sont pas les coupures budgétaires survenues à partir du milieu 1980, mais bien le changement culturel induit par le passage des divisions disciplinaires aux instituts organisés en grappes pour la S&T qui a été le plus déterminant. Le CNRC ne cesse de renforcer son rôle de gestionnaire de la propriété intellectuelle et de l'éthique de la recherche, domaines qui prennent de plus en plus de place dans le contexte de l'économie du savoir.

Par rapport à la contestation du concept de la politique de l'innovation, les auteurs ont remarqué que les instituts analysés démontraient des caractéristiques d'innovation et de mise en réseau différentes, puisqu'ils géraient chacun à leur façon des changements institutionnels imposés par le centre industriel du CNRC, qui exigeait des coupures budgétaires et de personnel, plus de revenus de contrats, plus de mécanismes de conseil aux entreprises, de meilleures évaluations de performances, etc. C'est également ce qui a encouragé les instituts à démarrer de nouvelles entreprises et à établir de nouvelles politiques au sujet des ressources humaines.

En ce qui a trait au changement et à l'inertie au sein du CNRC, les auteurs rappellent qu'il demeure fondamentalement une corporation départementale du gouvernement du Canada, et que par conséquent ses procédés internes ne peuvent faire autrement qu'impliquer les caractéristiques propres à toute organisation politique. Selon eux, la direction de Perron, plus radicale à l'instar du gouvernement Mulro-

ney en poste à l'époque, aurait orientée davantage le CNRC vers les performances et aurait adopté comme indicateur la capacité de produire des revenus. Ensuite, la direction de Carty, bien que fondée sur les changements opérés sous l'ère Perron, aurait été marquée par la volonté d'adoucir le ton des réformes du début des années 1990, avec le gouvernement Chrétien travaillant à sa reconfiguration.

Aujourd'hui, le CNRC occuperait un rôle plus défini, plus restreint, que les auteurs définissent comme une « niche ». Il serait moins impliqué dans le milieu universitaire, et agirait davantage comme un agent de mise en réseau et un conseiller dans le monde industriel, en plus de s'occuper de systèmes locaux et régionaux d'innovation. L'avenir du CNRC dépendrait donc des stratégies adoptées par les autres acteurs (universités, industrie et gouvernement) et ce, dans la mesure où les universités deviennent de plus en plus diversifiées, commercialisées, partenaires de l'industrie et impliquées au niveau de la propriété intellectuelle. C'est à cette seule condition qu'il pourrait rencontrer « les exigences de la démocratie canadienne ». Désormais, affirment Doern et Levesque, le CNRC ne pourra plus tenir pour acquis sa légitimité politique : il doit faire la preuve de sa pertinence sur la scène nationale et chercher à convaincre les principales institutions du champ politique canadien de son utilité, par exemple Industrie Canada, les agences centrales du gouvernement fédéral, le Parlement, etc.

C'est précisément sur cette question que nous voudrions intervenir et proposer une discussion sur l'évaluation que l'on est en mesure de faire de la place et de la redéfinition du rôle du CNRC dans le champ de forces de la politique de l'innovation du gouvernement fédéral. Notre intention n'est pas de revenir sur l'histoire de cette organisation dans son ensemble, de 1916 à 2002, mais bien de se demander si les facteurs explicatifs retenus par Doern et Levesque sont convainquants pour expliquer la reconfiguration institutionnelle à laquelle le CNRC a dû se livrer dans les années 1990. L'exercice est d'autant plus intéressant dans un contexte où Industrie Canada a finalement fait paraître son document officiel (depuis longtemps annoncé et souvent différé) sur *La stratégie d'innovation du Canada* (Ottawa, 2002). Il nous faut, d'une part, souligner le caractère performatif de certains arguments des auteurs dans leur biographie de l'institution et, d'autre part, l'absence de références indexées à des documents essentiels permettant de mettre en contexte les agents et les institutions directement concernés par l'avènement de « la nouvelle économie du savoir », non seulement au Canada mais dans le monde.

On ne peut rien comprendre à la reconfiguration de l'ensemble des institutions impliquées dans l'économie de la connaissance (tant les pouvoirs publics que les universités et les entreprises), si l'on ne prend

pas en compte le rôle stratégique joué par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans le champ des politiques publiques des pays membres, depuis le début des années 1990, et plus particulièrement dans la seconde moitié de la même décennie. Il ne s'agit pas ici de simplement faire appel à la sociologie des relations internationales pour indiquer une carence scolastique, à savoir l'absence, dans le livre de Doern et Levesque, d'un chapitre (ou d'une section) consacré au « système international » et à la place du Canada dans le contexte de la globalisation. En l'occurrence, ce dont il s'agit c'est de la récurrente dissémination des « politiques exemplaires » de l'OCDE parmi les *scholars* et les *policy makers* des pays membres. Expliquer la restructuration institutionnelle du CNRC en faisant appel au *new public management* est sans doute nécessaire mais n'est pas suffisant : surtout lorsqu'on affirme que les principales transformations structurelles de l'organisme ont été prioritairement déterminées par un « changement culturel » (à savoir le passage des divisions disciplinaires aux instituts organisés en clusters de S&T dans le contexte de la « nouvelle économie »).

Il faut ici rappeler que l'un des motifs les plus souvent répétés par les experts chargés de faire la promotion de *La stratégie d'innovation du Canada* lors de la publication du document (et tout au long des Sommets régionaux tenus par la suite à travers le pays) était issu d'une recommandation livrée par l'OCDE : faire passer le Canada, d'ici 2010, de la 15^e à la 5^e place dans le cadre des procédures de *benchmarking* auxquelles les pays membres de cette organisation internationale doivent régulièrement se soumettre. Une organisation internationale, chargée, depuis 1996, de la diffusion du manifeste intitulé *L'économie fondée sur le savoir*, dont on retrouve la traduction nationale dans la plupart des discours ministériel et... dans certaines études savantes. Le champ des politiques publiques de l'innovation doit être examiné comme un champ de forces où les agents de l'économie du savoir (*policy makers, scholars* et *managers*) sont tout à la fois soumis aux propriétés intrinsèques et aux contraintes externes des institutions dont ils assument la légitimité. De telle sorte que les cinq thèmes clés avancés par Bruce Doern et Richard Levesque pour faire comprendre des changements structurels opérés au sein du CNRC doivent être remis en contexte envers des arrangements institutionnels qui dépassent largement la problématique de la « gouvernance » et des stratégies transitoires de la haute fonction publique canadienne captées à l'aune de ses réseaux et de ses marchés et à la mesure statistique des coupes saillantes prescrites par le *new public management* : les enjeux dont il est ici question concernent le rôle récuratif des firmes dans la coopération et la concurrence entre les pouvoirs publics et les organi-

sations internationales pour la reconfiguration des institutions scientifiques. En somme, les *scholars* sont dorénavant confrontés dans leurs incessantes relations avec les *policy makers* et les *managers* au modèle en actes de l'entrepreneuriat universitaire dont les discours ministériels des pays de l'OCDE ne cessent de faire la promotion depuis quelques années.

NOTE

- 1 Ce livre est en partie le produit de l'enseignement de G. Bruce Doern et Richard Levesque au Carleton Research Unit on Innovation, Science and Environment (CRUISE), au programme doctoral en Public Policy de la School of Public Policy and Administration, Carleton University, et au Politics Department, University of Exeter. Leur étude a été financée par le Social Science and Humanities Research Council du Canada, le CRUISE, le Politics Department de la University of Exeter, le Conseil National de Recherche du Canada (CNRC) et par Industrie Canada.

Notice biographique : Pierre Milot poursuit actuellement une recherche sur le rôle de l'OCDE dans la redéfinition du rôle de l'enseignement supérieur dans les pays membres. Un article sur le sujet, « La reconfiguration des universités selon l'OCDE : économie du savoir et politique de l'innovation », paraîtra dans un numéro des *Actes de la recherche en sciences sociales* (2003). Adresse : Centre interuniversitaire de recherches sur la science et la technologie, Université du Québec à Montréal, CP 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal (Québec) H3C 3P8, Canada.