

Réformer la politique de recherche ? Les leçons du Japon

En dépit d'une dette publique phénoménale, le gouvernement nippon a augmenté sa part dans l'effort national d'innovation et de développement

Un gouvernement peut-il avoir une influence sur la capacité d'innovation d'un pays ? Cette question est plus que jamais matière à débat, comme le montre encore la polémique qu'a entraînée la publication du rapport de l'inspection des finances sur la recherche en France. La question est d'autant plus compliquée que les réponses dépassent très largement le clivage habituel entre libéraux et partisans de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Ainsi, c'est dans le système apparemment le moins éloigné de l'économie de marché théorique, le capitalisme américain, que l'on a pu observer depuis vingt-cinq ans les programmes les plus ambitieux en matière de politique de recherche et d'innovation. De la même façon, c'est au moment de la révolution libérale qu'il expérimentait que le Japon a connu un renouveau fondamental en la matière.

Ce dernier cas est particulièrement intéressant. En effet, tout le monde prédisait à la fin des années 1980 que la prochaine révolution technologique viendrait du Japon, dont on mettait alors en avant les mérites de sa politique industrielle et de son modèle de firme tournée vers l'innovation et la croissance de long terme. Une longue crise plus tard – la fameuse « décennie perdue » (1991-2004), marquée par un fort ralentissement de la croissance de la productivité –, plus personne ne vante les mérites de ce système. Pourtant, la réforme de la politique de recherche et d'innovation menée pendant près de quinze ans n'est pas sans conséquence sur les perspectives de croissance future de l'archipel, bien meilleures que celles de la France et de l'Europe malgré une démographie moins dynamique. Il est plus que jamais temps de tirer des leçons de cette politique.

Mais avant cela, il ne faut pas se tromper de modèle... Rien n'est plus faux que d'imaginer le système d'innovation japonais comme un orchestre d'entreprises dirigé par un gouvernement puissant. Si Hitachi participe souvent à des projets gouvernementaux, ce n'est pas le cas de Toyota.

Toutefois, l'exemple du Japon donne une leçon de volonté politique. Tokyo est certainement le plus mauvais élève de la classe du point de vue de la dette publique (160 % du produit

**SÉBASTIEN
LECHEVALIER**

intérieur brut – PIB), après plus d'une décennie de politiques de relance infructueuses. Or, au moment même où les marges de manœuvre budgétaires sont au plus bas, le gouvernement a augmenté de façon sensible sa part dans l'effort national pour la recherche et le développement (R & D), traditionnellement dominé par la contribution du privé. Il est difficile de trouver contraste plus grand avec les velléités européennes manifestées dans la « stratégie de Lisbonne ». Dans ce domaine, il n'y a pas de secret : on a besoin de beaucoup de moyens, avec un retour sur investissement incertain et lointain.

*« Il faut négocier
en permanence
sans que cela perturbe
le processus décisionnel,
donc créer un lieu
constant de discussion
et un environnement
de confiance, évaluer
les résultats, identifier les
erreurs et les corriger »*

Leçon de pragmatisme, ensuite. On a, à Tokyo, analysé sans préjugés ce qui marchait ailleurs dans les années 1990, notamment dans les domaines des technologies de l'information et des biotechnologies. De fait, la politique japonaise est très marquée par l'influence américaine : elle met notamment l'accent sur la réforme des droits de propriété intellectuelle, sur la privatisation des universités publiques qui doivent dès lors collaborer plus intensément avec le secteur privé, ou sur la promotion de la coopération entre firmes, y compris quand elles sont concurrentes. Cette inspiration ne veut bien sûr pas dire transposition directe, loin s'en faut.

Leçon d'esprit critique, encore. Le gouvernement a essayé de tirer des leçons de ses erreurs passées, par une évaluation permanente et sans concession. Cela a conduit à une réforme profonde des institutions publiques. La création ex-nihilo d'une Agence de l'innovation industrielle sans concertation avec l'ensemble des acteurs, comme on l'a fait en France, est ici hors de question. Au Japon, la réforme est passée par une redéfinition des attributions des principaux ministères concernés (principalement les ministères de l'éducation et de l'industrie), par la création d'une entité gouvernementale de coordination (le Conseil pour la politique scientifique et technologique – CSTP) et par la promotion de plusieurs agences gouvernementales de R & D. L'innovation n'est pas un processus spontané et sa diffusion à l'ensemble de l'économie n'est jamais assurée. Tout dépend de la coordination entre acteurs publics et privés. S'il y a une spécificité japonaise, elle réside dans la capacité des acteurs à négocier ; on ne perçoit souvent que l'action finale du ministère de l'industrie, le METI, sans voir le travail préalable en commission, qui a permis aux acteurs de converger vers une vision commune.

Leçon de continuité. Toute réforme prend du temps – environ quinze ans dans le cas japonais. Il faut négocier en permanence sans que cela perturbe le processus décisionnel, donc créer un lieu constant de discussion et un environnement de confiance, évaluer les résultats, identifier les erreurs et les corriger.

Leçon fondamentale, enfin : il n'y a pas de système d'innovation supérieur en tout temps et en tout lieu à un autre. Ce qui est efficace aux Etats-Unis à un moment donné ne le sera pas forcément au Japon ; ce qui fonctionne en Suède ou en Finlande ne convient peut-être pas à la France. Tout avantage dans ce domaine est localisé dans le temps et l'espace, car il est complémentaire d'autres institutions (système financier, marché du travail, mode d'internationalisation de l'économie notamment). Il n'en est pas moins vrai que, pour la France et l'Europe, il est urgent d'apprendre de la trajectoire japonaise. ■
Sébastien Lechevalier est maître de conférences à l'Ehess (Paris) et chercheur à la Maison franco-japonaise (Tokyo).