



n°6, juin 2008

Isabelle Bruno

A vos marques, prêts... cherchez !

La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche

Paris, Editions du croquant, collection Savoir/Agir, 2008, 267 pages

Le livre d'Isabelle Bruno décortique la stratégie de Lisbonne qui s'est fixée pour objectif de transformer l'Europe en économie de la connaissance, « la plus compétitive et la plus dynamique du monde », et a créé pour ce faire l'« espace européen de recherche », sorte de marché commun de la recherche. Derrière ce sujet technique et aride, en apparence restreint à un champ spécialisé ne concernant qu'un nombre réduit de professionnels, *A vos marques, prêts... cherchez !* cache en réalité un trésor d'analyses critiques pour comprendre, certes, les réformes actuelles des dispositifs de recherche (en France et dans le reste de l'Union), mais aussi, plus fondamentalement, pour appréhender la signification de la construction européenne dans les années récentes et mieux saisir certaines des dimensions fondamentales du néolibéralisme contemporain.

Dans une tradition foucauldienne qui met l'accent autant sur les discours que sur les pratiques et les dispositifs concrets de pouvoir, le livre d'Isabelle Bruno contribue à comprendre le néolibéralisme européen comme technologie de pouvoir.

On trouve dans *A vos marques, prêts... cherchez !* les paradigmes traditionnels du néolibéralisme, désormais bien analysés dans les travaux de plus en plus nombreux sur le sujet. Mais l'intérêt de l'ouvrage réside précisément dans sa méthode : non pas affirmer et dénoncer dans une posture idéologique, non pas seulement décrire la singularité d'un champ donné, mais montrer très concrètement comment ces dispositifs, connus dans l'économie, la finance ou le management, ont été transposés dans le domaine de la recherche, historiquement constitué en Europe comme savoir idéalisé hors de tous enjeux économiques et de toute

préoccupation utilitariste. Sont ainsi mis en évidence le paradigme de la libre circulation (avec son accent sur la mobilité des idées, mais aussi des chercheurs dans un marché désormais unifié de la recherche) ; le paradigme de la compétitivité déclinée sous de multiples formes, notamment la co-opétition, ou collaboration compétitive (avec l'émulation des différents dispositifs de recherche par publication de performances quantifiées) ; le paradigme de la mercantilisation (avec la définition des politiques de recherche selon des critères économiques et financiers sur le principe de la concurrence, de la compétition et de la performance, l'orientation de la recherche vers des innovations – technologiques et industrielles principalement – commercialisables sur le marché) ; le paradigme de l'entreprise et du management comme normes d'évaluation (avec l'introduction de la figure emblématique du chercheur-entrepreneur, l'utilisation des travaux d'économie de l'innovation pour légitimer les politiques de recherche, l'insertion de ces dernières dans la science managériale et le monde de l'entreprise) ; le paradigme de la participation de la « société civile » (avec la participation des industriels à la définition des politiques de recherche, l'attention à la « demande sociale ») ; le paradigme de l'expertise comme vecteur de neutralisation politique et de politisation neutralisée, etc.

A travers la description par le menu des techniques managériales, de la démarche de coopération communautaire (à commencer par la fameuse « méthode ouverte de coordination »), de surveillance par les pairs et des logiques de la compétitivité dans la recherche, on comprend mieux la dimension disciplinaire de ces modes de gouvernement émergents : la publication des performances nationales et des classements permet de discipliner individus, mais aussi institutions, gouvernants et autorités étatiques ; elle institue la gestion par objectifs, la culture de la performance, l'obsession du contrôle, la production continue de normes couplée à une surveillance bureaucratique comme principes de base du gouvernement néolibéral, y compris dans la recherche. Surtout, le principe même du *benchmarking* (chiffrer les écarts de performance) avec une cible à atteindre toujours mouvante exerce par lui-même un pouvoir de domination et de normalisation extrêmement puissant, du fait de l'émulation entre pairs, de l'acceptation du principe d'étalonnage, de l'effet dynamique des échecs inévitables et répétés à atteindre une cible inaccessible et de la légitimité acceptée du calcul utilitaire.

Au-delà de l'affirmation – désormais largement acceptée – selon laquelle néolibéralisme ne rime pas avec retrait de l'Etat, Isabelle Bruno montre, par sa description fine des modalités d'intervention des différents acteurs étatiques européens, que l'on assiste à des transformations radicales des modalités, mais aussi des justifications de

l'interventionnisme. Si les déficiences (réelles ou potentielles) de l'Etat sont toujours rappelées, les interventions sont cependant légitimées par le recours à la théorie des externalités, à la diffusion du modèle de partenariat public-privé, à l'extension des techniques de management au secteur public et à la comparaison avec les Etats-Unis et le Japon. Ces interventions sont ainsi redessinées, notamment en assumant leur caractère inégalitaire et discriminant, par exemple par la promotion de « pôles d'excellence » et l'orientation des politiques d'incitation (exonérations fiscales, crédits d'impôts, aides à la création d'entreprises...) dans des « secteurs porteurs ». Les mécanismes et les processus décrits ici pour la recherche apparaissent ainsi extrêmement bureaucratiques, et même étatistes, dans la mesure où ils exigent aussi des Etats membres des interventions renouvelées. Je voudrais m'attarder sur ce point parce qu'il me paraît à la fois révélateur de la construction européenne et du néolibéralisme contemporain, et parce que le livre d'Isabelle Bruno nous en révèle des dimensions riches et hétérogènes.

La bureaucratisation est bien entendu véhiculée par le fonctionnement même des instances communautaires impliquées (cabinets, unités, services de diverses directions générales, et pas seulement de la DG Recherche, équipes d'experts, commissions ad hoc, coordination avec les diverses tables rondes et autres représentations de la société dite civile, etc.), ainsi que par l'OCDE dont l'influence se révèle, dans le domaine de la recherche comme ailleurs, fondamentale et souvent sous-estimée. Elle est alimentée par les instruments mis en place pour orienter la politique communautaire de recherche, et notamment la création de dispositifs de plus en plus précis, normés et automatiques d'appréciation, d'évaluation, de mise en tableau, de comparaison des politiques publiques. A travers les méandres des coordinations, des discussions, des préparations de documents, des tentatives (souvent abouties) de négociation entre les services de la Commission et les Etats membres, à travers aussi l'analyse des techniques de quantification et du parti pris du benchmarking, Isabelle Bruno nous fait entrer de plain pied dans une bureaucratie particulièrement tentaculaire. Au nom d'une philosophie anti-bureaucratique, une nouvelle bureaucratie, centrée sur la quantification et la mise en concurrence comparative, se met en place. La mise en chiffre et en comparaison nécessite en effet non seulement la collecte et l'enregistrement de données, mais également l'élaboration de manuels de procédures, la signature de conventions entre administrations statistiques, la mise en cohérence des données chiffrées entre acteurs très divers au sein des Etats membres et entre ceux-ci et les services communautaires, des négociations sur la création des normes, des indicateurs, des manières d'évaluer et d'apprécier acceptables par tous, des efforts de standardisation, mais également les nécessaires marges de

manœuvre laissées aux Etats pour leur permettre de ne pas perdre la face. Autant d'éléments et de procédures qui provoquent un travail administratif important et des va-et-vient récurrents entre bureaucraties. En outre, cette quantification contribue à la diffusion des techniques d'évaluation qui ne sont pas elles mêmes sans lien avec les pratiques bureaucratiques, notamment par la création d'indicateurs de performance, la mise en place de procédures d'équivalence et d'étalonnage, l'exigence de rapports, de documents à réactualiser perpétuellement ou la mise en place de techniques toujours à améliorer pour éviter les remises en cause nationales, par exemple les dispositifs de monitoring (suivi régulier et surveillance multilatérale) et de reporting (production de rapports évaluatifs et prospectifs). En bref, la présentation permanente de chiffres et d'indicateurs, l'obsession de la quantification et du benchmarking exigent un très gros travail technique, mais avant tout administratif, d'autant plus lourd qu'il faut prendre en compte les susceptibilités des uns et des autres et de ce fait multiplier les présentations de données en autant de tableaux, graphiques, listes et histogrammes.

Le processus de bureaucratisation opère également à travers la procédure de la « méthode ouverte de coordination » et l'approfondissement permanent des techniques communautaires d'action et de coordination des interventions nationales, notamment des techniques managériales. Les instances communautaires ont peu à peu réussi à s'imposer dans le domaine de la recherche, pourtant longtemps considéré comme un domaine de souveraineté nationale, notamment grâce à ces mesures administratives et à ces techniques quantitatives. De fait, on assiste à une multiplication des mesures gouvernementales demandées aux Etats membres par la Commission pour « libéraliser » la recherche, pour accroître la mobilité et la circulation des chercheurs au même titre que les biens, les services, les technologies et les connaissances, pour mettre en place des mesures destinées à « favoriser l'environnement approprié » pour les investissements dans la recherche développement, notamment de la part du secteur privé, etc. Et les tentatives de persuasion, les incitations ou les injonctions de la part des instances communautaires ne sont pas moins bureaucratiques. Isabelle Bruno démontre très bien et très concrètement comment l'eupéanisation se réalise aussi de façon insidieuse par le jeu des bureaucraties nationales : pour économiser du temps et des fonctionnaires, pour opérer des économies d'échelles, par volonté de simplification, etc. ces dernières finissent par accepter des normes définies par les directions générales européennes. La technicité des quantifications, des mesures managériales et notamment de l'étalonnage et du benchmarking finit par être un atout aux mains de la Commission, un instrument qui lui permet de prendre les choses en main. L'un des points forts du travail d'Isabelle Bruno est

précisément de nous montrer que l'europanisation ne procède pas seulement par l'uniformisation, la diplomatie et le droit, mais aussi par les chiffres – et j'ajouterai donc par la bureaucratie, tant le lien est indissociable entre gouvernement par quantification et bureaucratisation.

« Gouverner par les chiffres » n'est cependant propre ni à l'Europe ni au néolibéralisme contemporain, comme le rappellent les travaux généraux d'Alain Desrosières ou de Théodore Porter, ou les recherches sur la planification russe (l'illustre magnifiquement le dernier livre de Martine Mespoulet, *Construire le socialisme par les chiffres*, Paris, INED, 2008). Mais les chiffres ne sont pas neutres, et leur construction est révélatrice des modes de gouvernement et des techniques de domination. Même si l'on aurait pu attendre plus de développements sur cette dimension, Isabelle Bruno nous montre ici que les chiffres peuvent être néolibéraux (comme ils peuvent être socialistes) en ce qu'ils mettent en évidence certaines normes (compétitivité), certains biais (pro-marché), certaines conventions (isomorphisme entre gestion publique et gestion privée)... Les pages consacrées à la norme des 3% du PIB sont très intéressantes : elles montrent les processus qui amènent à accepter une norme d'évaluation de la recherche agrégative et arbitraire, à travers des processus classiques de mobilisation d'experts, de théories économiques, du « bon sens », des bureaucraties, etc. On ne fera que regretter que ce sens de la critique ne se soit pas étendu aux effets de cette norme sur le gouvernement de la recherche elle-même, comme si Isabelle Bruno, prise par son sujet, était elle-même peu à peu engloutie dans une démarche européenne qui met davantage l'accent sur les processus bureaucratiques que sur l'objet même des actions publiques. A l'issue de la démonstration convaincante apportée par ce livre, on aimerait en savoir plus sur les effets de toute cette mise en scène (benchmarking, 3%, tableaux et graphiques...) sur la recherche elle-même, sur la signification de cet ensemble de normes en termes d'orientation de la recherche et de rôle de celle-ci dans la société, sur les significations sociopolitiques de ces nouvelles conceptions de la recherche.

Enfin, *A vos marques, prêts... cherchez!* est aussi, bien entendu, un livre très important pour comprendre les évolutions actuelles des politiques de recherche. Il montre que les bouleversements actuels de la politique française sont directement issus de cette normalisation européenne, de l'adoption de ses critères et manières d'aborder la recherche. En dépit des apparences, ces transformations sont moins dues à des positionnements partisans au sein de la société politique française qu'à un long travail de fond des bureaucraties et des normes européennes dont l'impact opère certainement par les classements, mais plus certainement encore par les procédures, les façons d'appréhender et de comprendre la

recherche. En cela, l'efficacité de la stratégie européenne est avérée : elle a provoqué une véritable rupture dans la politique française de recherche. Peut-être aurait-il été intéressant de voir dans quelle mesure les différents pays européens réagissent différemment à cette européanisation de fait en détaillant les processus divers d'interprétation et de prise en compte de ladite européanisation et de la mise en compétition par les acteurs nationaux. Un autre intérêt du livre est de montrer qu'en revanche il n'y a pas de rupture récente dans la politique européenne de recherche. A travers la présentation même rapide de son histoire, Isabelle Bruno rappelle que, dès l'origine, cette politique européenne a été conçue en termes économiques et utilitaristes, dans une conception très appliquée et par conséquent dans une logique de quantification et de mercantilisation. Entre 1960 et aujourd'hui, les évolutions ont été lentes, mais elles ont toujours été orientées dans la même direction, depuis la création d'Euratom (recherche nucléaire) et d'ESPRIT (recherche industrielle) jusqu'aux PCRD actuels. Autrement dit, l'européanisation par les chiffres et la bureaucratisation ne sont pas choses nouvelles !

Béatrice Hibou
(CNRS - SciencesPo/CERI)