

La privatisation des laboratoires de recherche en Grande-Bretagne

De nombreux laboratoires de recherche, relevant du secteur public, ont été créés en Grande-Bretagne depuis le début du XX^e siècle. Une politique de privatisation, d'abord guidée par une idéologie de dégraissage et d'efficacité, a été mise en œuvre depuis une dizaine d'années. Les problèmes rencontrés au cours des privatisations déjà réalisées ainsi que les critiques qui se sont élevées contre les procédés utilisés impliquent qu'il est aujourd'hui nécessaire de réévaluer la situation et d'attendre qu'elle se stabilise avant de changer à nouveau quoi que ce soit.

**par Katharine Barker (*)
et Anne E. Beesley
PREST (**),
Université de Manchester**

Au cours du vingtième siècle, de nombreux laboratoires de recherche relevant du secteur public ont été créés au Royaume-Uni. Beaucoup ont acquis une réputation mondiale et sans doute ont-ils servi de modèle

pour la création de laboratoires analogues dans le monde entier. Ces dix dernières années, une série d'études et de rapports ont été consacrés à ces établissements, à leurs relations avec le gouvernement et au soutien que l'Etat leur apportait, en se basant sur l'hypothèse qu'ils devaient être privatisés et devenir des acteurs sur un marché de la recherche et des services scientifiques. La politique de privatisation retenue s'est heurtée à de nombreux obstacles et s'est attirée beaucoup de critiques, mais certains laboratoires ont effectivement été privatisés. Cet article se propose de faire le point sur les implications des changements intervenus durant cette période pour les établissements de recherche et la politique gouvernementale en matière de recherche-développement.

Le développement des laboratoires publics de recherche

Au Royaume-Uni, l'appellation « public sector research laboratories » (laboratoires publics de recherche) s'applique à des organisations de types extrêmement divers. Un très large éventail de spécialisations est inclus dans cette catégorie, et l'on constate de très nombreuses différences entre ces laboratoires en matières de missions, de tailles, de modes de propriété, d'implantation, d'organisation et de relations avec l'industrie et avec les autres composantes de l'infrastructure scientifique et technique.

La plupart des laboratoires publics de recherche ont été créés au début du vingtième siècle pour faire face à des

problèmes de plus en plus prégnants, tels la pollution et les maladies professionnelles, associés aux effets de la révolution industrielle et de la première guerre mondiale. A cette époque, la conscience du rôle que la science et la technologie - et tout particulièrement les établissements de recherche financés par l'Etat - pouvaient jouer dans la promotion d'objectifs économiques et sociaux allait croissant.

Au cours du vingtième siècle, de plus en plus de laboratoires d'Etat furent créés, de tous types, de toutes tailles et investis des missions les plus variées. Beaucoup, parmi les premiers à être créés, étaient consacrés à la recherche agronomique et médicale, ce qui reflète bien quelles étaient les priorités du début du siècle. Dans certains cas, l'initiative de leur création n'était pas attribuable au seul gouvernement, et l'historique de beaucoup des laboratoires créés alors donne à voir la conjonction des engagements de l'industrie, du gouvernement et des universités.

Le système des laboratoires publics au Royaume-Uni a évolué et s'est développé, dans une grande mesure, en réponse à des problèmes spécifiques et urgents, beaucoup plus qu'en fonction d'une planification globale de l'infrastructure scientifique et technologique, ce qui a eu pour résultat la coexistence de régimes de propriété et de modes de fonctionnement divers et comple-

(*) Cet article est basé sur des recherches financées par le Economic and Social Research Council, prêt n° L124251011, et effectuées par P. Gummatt, R. Boden, D. Cox et K. Barker, bénéficiaires d'un prix de thèse de doctorat alloué par le Conseil de la recherche en sciences économiques et sociales (the Economic and Social Research Council) et le Centre de recherches du bâtiment (the Building Research Establishment).

(**) PREST : Policy Research in Engineering, Science and Technology.

xes. Durant la plus grande partie du vingtième siècle, les établissements de recherche n'ont fait l'objet que de peu d'attention et leur visibilité publique était faible, la plupart de leurs travaux étant très techniques et, *a priori*, peu compréhensibles pour le grand public. Dans bien des cas, ces établissements se sont forgé une réputation indéniable grâce à la grande qualité de leurs recherches, des connaissances acquises, des compétences et de l'expertise accumulées - souvent de niveau international - et certains d'entre eux, comme le bureau de recherches du bâtiment (Building Research Station) ont servi de modèle à d'autres pays pour la création de leurs laboratoires publics de recherche.

Les années 70 : une décennie de ruptures et de changement continuels

L'attention a commencé à se focaliser sur les laboratoires publics avec la publication, en 1971, du rapport Rothschild : « De l'organisation et de la gestion de la recherche et développement publics » (*The Organisation and Management of Government Research and Development*) [1]. L'une des principales recommandations de ce rapport était qu'une action de recherche appliquée, financée par les ministères en appui à leurs propres prérogatives, devait toujours se voir désigner un client explicite spécifiant leurs besoins respectifs à un sous-traitant (nommé : le laboratoire public concerné). Il s'agissait là du principe du rapport « client/sous-traitant ». En théorie, ce principe avait pour double finalité de mettre un terme à une ère au cours de laquelle les laboratoires poursuivaient leurs propres agendas de recherche et de les mettre au service de l'administration. Les ministères-clients nommèrent effectivement des chercheurs en chef afin de se faire assister dans la spécification de leurs demandes, mais la profondeur des relations établies entre client et sous-traitant s'avéra variable et, dans bien des domaines, les labo-

ratoires continuèrent à déterminer de manière indépendante leurs programmes de recherches, arguant du fait qu'ils savaient mieux que quiconque quelles orientations étaient pertinentes. Les années 70 se sont avérées être une décennie de ruptures et de changements continus, en particulier sur la scène internationale, avec l'apparition de problèmes et de sujets de préoccupation croissante concernant des domaines tels que les approvisionnements énergétiques, l'épuisement des ressources naturelles, la pollution et la conservation de l'environnement. Ceci se traduit par un certain désintérêt pour l'organisation du système de recherche scientifique et technologique et, par conséquent, pour le rôle que les laboratoires publics de recherche auraient dû jouer.

Les agences exécutives

En 1988, fut publié le rapport « Améliorer la gestion dans le gouvernement : les étapes à venir » (*Improving Management in Government : the Next Steps* [2]). Il établit le principe de la séparation entre la décision politique et son application, dans tous les domaines du secteur public. Un programme de création d'agences exécutives, destinées à appliquer les politiques décidées par leurs ministères de tutelle, fut entrepris, et les laboratoires de recherche publics n'en étaient pas exceptés. En décembre 1993, quinze établissements de recherche avaient acquis le statut d'agence exécutive et s'étaient vu, en tant que tels, spécifier leurs missions dans un document-cadre (*Framework Document*) précisant leurs types d'action, leur organisation, leur comptabilité, leur gestion, leur échéancier et leur contrôle financiers, ainsi que la gestion de leur personnel. Les laboratoires relevaient toujours de la responsabilité de leurs ministères de tutelle mais ils étaient désormais gérés à distance, en demeurant, toutefois, sous l'empire du système des budgets annuels.

Vers la privatisation

En 1993, « la cellule efficacité du gouvernement » (*Efficiency Unit*), en collaboration avec le conseiller scientifique en chef (*Chief Scientific Advisor*), a procédé à une évaluation du système scientifique et technologique ressortissant au service public. Cette évaluation a abouti à la publication du rapport « Etude de l'allocation, de la gestion et de l'utilisation des subventions gouvernementales à la science et à la technologie » (*A Review of the Allocation, Management and Use of Government Expenditure on Science and Technology* [3]). Ce rapport, après avoir mis en évidence qu'environ 35 000 personnes étaient employées par l'Etat dans les secteurs de la recherche et développement, a conclu qu'il existait un espace permettant d'améliorer l'efficacité des fonds publics alloués aux laboratoires d'Etat et que cette amélioration passait par celle de la relation « client/sous-traitant ».

Les progrès vers une approche plus commerciale de la gestion du secteur public des sciences et des technologies y ont été jugés trop lents. Les dispositions prévoyant un mode de propriété ministériel ont été désignés comme l'une des principales contraintes restreignant tant la liberté qu'avait le client de choisir son sous-traitant que la capacité du sous-traitant à répondre à l'appel d'offre. Aussi le rapport proposait-il d'envisager sérieusement la privatisation des laboratoires publics.

La recherche et l'expertise scientifiques devaient obéir aux mêmes mécanismes de marché que les autres services appelés à contribuer à l'action du gouvernement : elles devaient assumer le choix des sous-traitants, garantir l'équité de la concurrence entre eux et veiller à ce que la concurrence sur un marché ouvert aboutisse effectivement à la meilleure prestation au meilleur coût pour le client (le gouvernement).

Dans beaucoup de départements ministériels, le développement du principe de la relation client/sous-traitant pour le financement de la recherche publique, préconisé en 1971, ne s'est pas poursuivi, et cela pour plusieurs raisons : le caractère de très long terme de bien des recherches en rendait les résultats escomptés difficiles à estimer, la com-

plexité des sujets étudiés requerrait du client-donneur d'ordre une expertise au-dessus de ses moyens et les laboratoires devaient, souvent, interrompre leurs recherches principales pour répondre à des situations de crise. Ces facteurs allaient vraisemblablement poser des problèmes pour la capitalisation nécessaire et le recours au marché. Dans de nombreux champs de la recherche gouvernementale, le laboratoire public était l'expert incontesté : le ministère-client allait certainement être confronté à la nécessité de se montrer capable de spécifier beaucoup plus précisément la « recherche recherchée » qu'il ne l'avait fait jusqu'alors, de s'assurer que les compétences requises étaient encore garanties dans le contexte du marché et qu'il continuerait bien à recevoir en retour une expertise impartiale et indépendante. Mais ces problèmes ne furent pas considérés comme insurmontables par les tenants de la privatisation.

1993 vit aussi la publication du très important « Livre blanc pour l'ingénierie scientifique et la technologie » (*Science Engineering and Technology White Paper*), intitulé « Déployer notre potentiel » (*Realising Our Potential*), qui stipulait que : « ... bien des services assurés actuellement par les établissements de recherche de l'Etat pourraient être confiés au secteur privé... (et que)... la privatisation était une perspective réaliste pour un certain nombre de ces établissements. » [4].

53 laboratoires soumis à l'étude

C'est afin de repérer les établissements qui pouvaient être privatisés - et d'envisager, pour ceux qui ne le pouvaient pas, des options telles que la rationalisation de leur gestion et la réduction de leurs capacités au strict minimum permettant au gouvernement d'assumer ses responsabilités statutaires - qu'une étude portant sur 53 laboratoires de recherche publics fut entreprise (d'où les laboratoires travaillant pour la défense nationale et les très petites unités furent exclus) [5].

L'échantillon des établissements retenus constituait un mélange de laboratoires relevant des ministères, qui avaient été, pour la plupart, mis sur pied afin de fournir au gouvernement un panel de services techniques, et des instituts relevant du Conseil national de la recherche, qui poursuivaient les recherches fondamentales que leur conseil sectoriel leur avait confiées. A titre d'exemple, le Centre Dunn pour l'alimentation était une unité de recherche relevant de l'Institut de la recherche médicale britannique, travaillant à 100% pour la recherche-développement et menant des études sur les interactions entre la nutrition et la santé : son effectif se composait de 82 personnes et son budget, pour 1992/93, s'élevait à 4 139 000 £.

Le Centre de recherches pour le bâtiment (*BRE - Building Research Establishment*) était l'Agence exécutive du ministère de l'Environnement, avec un effectif de 740 personnes, dont 38 % travaillaient dans le domaine de la recherche-développement, avec un budget de 41 575 000 £, pour 1992/93. Ce centre menait des recherches dans les domaines de l'esthétique du bâtiment, de la construction et des performances des ouvrages, de la prévention et du traitement des incendies et de la protection de l'environnement.

A la même époque, plusieurs études étaient menées au niveau ministériel, à la suite desquelles plusieurs privatisations furent annoncées ou confirmées. Etaient concernés : le Laboratoire national d'ingénierie, le Laboratoire central de chimie (*Laboratory of the Government Chemist*), la branche « technologie » de la Haute autorité de l'énergie atomique (*AEA : Atomic Energy Authority*), ainsi que le Laboratoire de recherche des transports (*Transport Research Laboratory*). Il fut également annoncé que le Laboratoire national de physique se verrait conférer le statut de sous-traitant public, avec la privatisation comme perspective possible à plus long terme.

Les établissements de recherche étant, comme nous l'avons vu, très variés, les privatisations qui les concernèrent prirent des formes multiples, aucune, à l'exception de AEA Technology,

ne se réalisant par émission d'actions [6]. Dans le cas du Laboratoire national d'ingénierie (*NEL - National Engineering Laboratory*), une vente publique eut lieu, mais en raison du déficit d'exploitation, le ministère du Commerce et de l'Industrie (*DIT - Department of Trade and Industry*) paya en réalité l'acheteur et s'engagea à lui passer pour 30 millions de livres de commandes au cours des cinq années suivantes.

Le Laboratoire central de chimie (*LGC - Laboratory of the Government Chemist*) fut, lui aussi, acheté par transaction commerciale. Dans ce dernier cas, toutefois, l'acheteur était un consortium géré par l'encadrement et qui comprenait la Société royale de chimie. L'implication de la Société était jugée essentielle (du point de vue déontologique) en ceci qu'elle contribuait à garantir l'impartialité du Laboratoire central de chimie. Mais, bien que ce consortium eût payé le laboratoire un certain prix, le ministère du Commerce et de l'Industrie lui versa une somme beaucoup plus importante de façon à couvrir des frais de réfection des locaux. Le laboratoire reçut également la garantie que des commandes lui seraient assurées pour au moins cinq ans.

Dans le cas du Laboratoire de recherche des transports (*TRL - Transport Research Laboratory*), la privatisation fut réalisée d'une manière différente. Le TRL devint une Compagnie à responsabilité garantie, propriété de la Fondation pour les recherches en matière de transports (*Transport Research Foundation*), dont les membres comprenaient des intervenants dans le secteur des transports et des représentants des employés. Dans de telles conditions, il n'y a pas de distribution de dividendes, les profits devant être réinvestis dans la société pour le financement d'opérations à venir.

Une classification sur trois critères

L'étude effectuée sur les cinquante-trois organismes retenus a permis de les classer en vue d'une privatisation rapide en fonction de trois critères généraux :

- la nature de leurs activités ;
- le degré souhaitable de contrôle gouvernemental sur la production de l'organisation privatisée résultante ;
- la capacité de l'établissement à prospérer dans le secteur privé.

Deux établissements furent proposés pour un examen spécifique plus approfondi : le Centre de recherches du bâtiment (*BRE*) et l'Agence des services d'expertise en développement agricole communs au ministère britannique de l'Agriculture et au Bureau pour le Pays de Galles. D'autres établissements ne se virent pas totalement écarter d'une privatisation à plus longue échéance. Il y eut aussi des recommandations pour la rationalisation d'établissements spécialisés dans les recherches en sciences de la vie, suivant des critères de secteurs de marché ou des critères géographiques, ou bien en y nommant des directeurs de la rationalisation, dont la mission était de repérer les opportunités de rationaliser les compétences ou les moyens disponibles.

L'étude mentionne que la proposition de transférer l'Institut des ressources naturelles (*NRI - Natural Resources Institute*) à l'Université de Greenwich était en cours d'examen et que cette proposition ne pouvait porter ses fruits qu'en réorganisant le NRI en trois divisions : ressources professionnelles, services de recherche et services de développement. L'Université de Greenwich se rattacha la division des ressources professionnelles, qui conserva le nom de NRI, tandis que les deux autres divisions formèrent *le Natural Resources International*, une joint-venture montée par les Universités de Greenwich et d'Edinburgh, ainsi que par *l'Imperial College et le Wye College*, qui ressortissent tous deux à l'Université de Londres. D'autres universités se déclarèrent intéressées à l'acquisition de certains laboratoires du Conseil de la recherche (*Research Council*).

Vives réactions

Les études préalables et le processus de privatisation suscitèrent des critiques très vives des syndicats et dans certains secteurs industriels, comme dans

celui de la recherche en ingénierie du bâtiment. Les Commissions élues de la science et de la technologie de la Chambre des Communes [7], comme de la Chambre des Lords [8], publièrent des rapports sur les études de rentabilité effectuées, qui critiquaient la précipitation

avec laquelle elles avaient été menées. Le rapport des *Commissaires* (Premier Rapport HC 19 1994/5)

exprima à son tour sa préoccupation pour l'effet négatif que des enquêtes répétées pouvaient avoir sur le moral des personnels de la recherche, et émit l'avis que les enquêteurs n'avaient pas compris les différences fondamentales existant entre les laboratoires relevant des ministères et les instituts de recherche régis par les Conseils de la recherche comme une part intégrale de leurs propres missions. Certaines critiques furent aussi émises contre la présomption selon laquelle la privatisation était l'option favorable à retenir dès le départ.

Le gouvernement conservateur rejeta les idées de rationalisation et annonça une série d'études d'options préalables (*Prior Options*) pour les établissements concernés par l'évaluation et qui n'avaient pas encore été privatisés. Le projet de soumettre les établissements de recherche à une énième campagne d'évaluation fit l'objet de très vives critiques dues, dans une large mesure, à la gêne que ces enquêtes ne manqueraient pas d'occasionner dans leurs travaux. La Royal Society a mis en évidence la manière dont les enquêtes perpétuelles étaient très dérangeantes et provoquaient des pertes de temps énormes pour les scientifiques concernés et elle émit une sentence qualifiant la plupart des études ainsi menées d'inutiles. Un certain malaise fut aussi exprimé au sujet de la manière dont ces enquêtes semblaient prendre en compte d'une manière uniforme des institutions très diverses, ainsi que de leur manque d'ouverture et de transparence, qui avait fait l'objet de remarques de la

part de certaines des institutions qui y avaient été soumises.

Des coûts exorbitants pour de maigres résultats

Le facteur décisif de l'arrêt des privatisations fut le coût prohibitif du transfert des fonds de pension des personnels des institutions concernées vers le secteur privé

Les critiques continuèrent d'affluer de différentes parties prenantes tandis que les études d'options préalables progressaient et

que de nombreuses difficultés pratiques imprévues étaient rencontrées alors qu'on s'efforçait de transférer certaines institutions publiques vers le secteur privé. Les détails du mode de propriété de beaucoup de ces établissements, particulièrement en ce qui concerne les bâtiments et les terrains, étaient souvent extrêmement complexes et sujets à une panoplie de conditions et d'exceptions. Le facteur qui devait s'avérer décisif dans l'arrêt des privatisations fut le coût prohibitif du transfert des fonds de pension (des personnels des institutions concernées) vers le secteur privé.

Malgré la multiplication des études, leurs coûts et les gênes indéniables qu'elles ont occasionnés, le nombre de privatisations effectives demeura limité. Les élections législatives de mai 1997 entraînèrent un changement de gouvernement et l'approche du nouveau gouvernement travailliste en matière de recherche publique est encore peu claire. Toutefois, dans le cadre de leur inventaire et de leur passage en revue général des activités gouvernementales, les Travaillistes ont annoncé la suspension des études d'options préalables.

S'il semble peu probable que le gouvernement travailliste se prononce contre la privatisation des laboratoires publics de recherche, on ne peut s'attendre à ce qu'il y soit favorable par principe. En effet, les laboratoires du ministère de la Défense, qui, ayant échappé à la privatisation, étaient devenus des agences exécutives bénéficiant d'un fond de commerce, font l'objet d'un supplément d'étude en vue de leur privatisation éventuelle. Les problèmes rencontrés au cours des privatisations

déjà réalisées, et les critiques qui se sont élevées contre les procédés utilisés, impliquent qu'il est absolument nécessaire de procéder à une réévaluation très soignée de la situation et d'attendre qu'elle se stabilise avant de changer à nouveau quoi que ce soit. La politique de privatisation antérieure était manifestement guidée par l'idéologie du « dégraissage » et de « l'efficacité », mais elle induisait des coûts exorbitants, tant directs qu'indirects, et elle a abouti à des résultats fort maigres en termes de passage des laboratoires au privé.

Pour les départements ministériels, la privatisation a été synonyme d'un surcroît de travail pour assumer le rôle de donneur d'ordre ; ce qui a impliqué, par exemple, le recours à des consultants extérieurs pour spécifier leurs besoins en matière de recherche ou l'organisation d'appels d'offres pour certaines recherches et certains contrats d'expertise, le tout dans un contexte de restrictions budgétaires. Certains ministères ont eu la surprise désagréable de se voir réclamer des émoluments par leurs anciens correspondants scientifiques pour le moindre coup de main occasionnel, ou de les voir se détourner d'eux, occupés qu'ils étaient à rechercher des contrats avec les entreprises industrielles. Les conséquences de la privatisation pour la détermination de la politique britannique, régalienne et réglementaire, sont, elles, encore inconnues pour l'instant. ●

Toutefois, un changement général vers une optique et un mode opératoire plus orientés vers une culture de donneur d'ordre est constaté dans la gestion de beaucoup de laboratoires de recherche d'Etat. Les études auxquelles ils ont été soumis ont eu pour effet positif de les rendre plus conscients d'un certain nombre de problèmes sous-jacents. Les laboratoires des universités, les organismes de recherche et de technologie indépendants et les laboratoires publics maintenus se trouvent mis en concurrence de plus en plus vive, pour capter des crédits publics de recherche et développement qui, tels la peau de chagrin, vont diminuant, tandis que les missions de beaucoup d'établissements sont suspendues (1). Les chercheurs du secteur public avaient jusqu'alors bénéficié d'un niveau de vie plus que correct, ils étaient à l'abri des risques et des vicissitudes du monde commercial, dans lequel ils pouvaient néanmoins développer leurs propres activités personnelles, rémunératrices ou simplement gratifiantes. Le sen-

Cet article a été traduit de l'anglais par Marcel Charbonnier.

timent de stabilité, de sécurité et de continuité qui prévalait dans les établissements de recherche a très certainement été ébranlé par les événements de la décennie écoulée dont les effets à long-terme restent encore à constater.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Rothschild Report, The Organisation and Management of Government Research and Development, Cmd 4814, London : HMSO. 1971.
- [2] Efficiency Unit, Improving Management in Government : the Next Steps, London : HMSO 1988.
- [3] Efficiency Unit, Review of Allocation, Management and Use of Government Expenditure on Science and Technology, London : HMSO 1993.
- [4] Cmd 2550 Realising Our Potential - A Strategy for Science, Engineering and Technology, London : HMSO 1993.
- [5] Efficiency Unit, Multi-Departmental Scrutiny of Public Sector Research Establishments, London : HMSO 1994.
- [6] R. Boden, P. Gummett, D. Cox and K. Barker « Men in White Coats... Men in Grey Suits : New Public Management and the Funding of Scientific Research in the UK », Journal of Auditing, Accounting and Accountability, 1998 à paraître.
- [7] House of Commons Science and Technology Committee, Efficiency Unit Scrutiny of Public Sector Research Establishments, First Report Session 1994-95, HC 19, London : HMSO.
- [8] House of Lords Science and Technology Committee, Efficiency Unit Scrutiny of Public Sector Research Establishments, First Report Session 1994-95, HL 5-1, London : HMSO.
- [9] House of Commons Science and Technology Committee, The Prior Options Reviews of Public Sector Research Establishments - First Report, HC 71-1, London : The Stationery Office, Novembre 1996.
- [10] Research Fortnight, Research institutes to stay in the public sector, Vol. 3, N° 8, 12/2/1997.

1) Pour plus d'éléments, voir P. Cunningham : Science and Technology in the UK, London : Cartermill, 1988.