

Le principe d'innovation, de l'idée à la règle de droit

L'innovation est au cœur de la création de richesse et de bien-être de notre société. Au XIXe et au XXe siècle, la France a activement participé à des innovations majeures dont certaines constituent encore le socle de secteurs économiques leaders mondiaux comme l'automobile, l'aviation ou le nucléaire.

Mais, depuis 40 ans, le développement de la mondialisation et l'évolution des techniques ont progressivement déstabilisé notre système innovant et notamment la capacité des entreprises françaises à innover puis à en tirer parti en matière d'offres, de productivité, de compétitivité, d'exportations, d'emploi et de niveau de vie. Aujourd'hui, la France stagne ou décline par rapport à pays développés leaders.

En dépit d'une prise de conscience récente, la réaction de notre pays reste insuffisante et pour la renforcer, il faut à la fois l'approfondir et l'élargir : l'approfondir en engageant une réflexion plus fondamentale, en précisant les termes et les enjeux du débat ; l'élargir en intégrant l'ensemble des courants politiques pour arriver à une politique consensuelle.

Cette absence de visibilité concrète se manifeste par le fait qu'aucune structure politique stable du Gouvernement ne prend en charge l'innovation : ni délégation interministérielle, ni ministère de plein exercice, ni corps de la fonction publique. En France, l'innovation reste peu de chose dans la pensée et le fonctionnement institutionnel de notre société.

Dans ce contexte, l'élaboration d'un principe d'innovation nous paraît de nature à corriger cette faiblesse étonnante de l'innovation longtemps masquée par l'idéologie du progrès. En France plus qu'ailleurs, la critique du « progrès absolu » a sapé les fondements de notre volonté innovante comme le démontrent les affaires – encore mineures- des OGM et des gaz de schistes. Il faut donc reconstruire notre position sur l'innovation et la rassembler en un document fondamental dénommé principe.

Ce principe devra définir le cadre général de l'innovation en France, de l'action des pouvoirs publics et du développement des entreprises innovantes des Français. Il doit être à la fois protecteur pour les innovateurs qui ne doivent pas être étouffés et pour la société qui doit savoir prendre en charge les risques inhérents au changement¹. C'est dans cet esprit que s'inscrit la présente démarche.

I – Analyse de la question du « principe d'innovation »

I – 1 – Le principe d'innovation répond à deux enjeux :

Le concept de principe d'innovation a pris une certaine ampleur avec la publication du rapport de la commission « Lauvergeon » intitulé « Un principe et sept ambitions pour l'innovation », qui définit ainsi les bases d'un principe d'innovation :

« - Reconnaître que l'innovation est essentielle au succès économique (1), accorder un accueil favorable à la nouveauté (2), simplifier les procédures (3), encourager l'expérimentation (4), alléger les normes (5), consacrer une part significative des commandes publiques à des propositions innovantes (6), faire preuve de constance dans les politiques publiques (7), valoriser la prise de risque et son corollaire, l'échec, dans le système éducatif (8), etc.,

sont autant de mesures que la Commission recommande d'inscrire dans un principe d'innovation, qui équilibre le principe de précaution. Ce principe, promu au plus haut niveau de l'État, peut constituer un fil directeur commun à une politique d'avenir ambitieuse, résolument engagée dans l'avenir, et montrer aux entrepreneurs que l'État soutient leurs initiatives. »²

¹ Cette idée de prise en charge par la société du coût des changements était d'ailleurs déjà sous-jacente à l'adoption des Lois sur la formation permanente et le chômage économique au début des années 70.

² In « Un principe et sept ambitions pour l'innovation », Commission sous la Présidence d'Anne Lauvergeon – 2013

Quelques semaines après la publication de ce rapport, le Gouvernement français a défini le concept de politique publique d'innovation, indépendamment des politiques de recherche ou de financement³.

La concordance de ces deux démarches révèle la dualité de la réponse apportée par le Principe d'Innovation :

Premier enjeu : La « baisse » de la position relative de la France dans l'innovation. Tous les observateurs et classements le confirment, même si la France conserve un rang global honorable.

Deuxième enjeu : Les excès (selon certains) de l'utilisation du principe de précaution : les problèmes des OGM et les Gaz de schistes avec de lourdes répercussions sur la position de la France dans la recherche biotechnologique et sur la capacité de relance économique.

C'est dans ce cadre général qu'est développé le principe d'innovation qui vient à la fois donner des outils à la politique d'innovation de la France et compléter le principe de précaution dans le cadre d'une dynamique positive vers l'avenir.

Dans ce cadre, le principe d'innovation devrait être principalement envisagé comme un élément de la politique d'innovation de la France qui affirmerait ainsi sa détermination à accélérer son effort de redressement et son retour à l'avant-garde de la modernité.

I – 2 – Faut-il un principe d'innovation ou une pratique ?

Le combat des anciens contre les modernes est de tous les temps. Au XIX^e siècle, le triomphe de la notion de progrès avait étouffé ce débat car le progrès était devenu à la fois inéluctable et général. Ce débat est réapparu avec le XX^e siècle et la remise en cause de la notion de progrès, notamment suite aux conflits militaires et aux phénomènes de pollution massives, perçues comme irréversibles. Dans les grands pays occidentaux, cette évolution a conduit au développement d'un courant politique qui entend limiter les effets négatifs du progrès et parfois même en freiner l'évolution.

Mais, entre le progrès tyrannique et la stagnation technologique, beaucoup estiment qu'il existe un chemin⁴ pour un progrès choisi en fonction des besoins et des ambitions de la société. Le choix de ce chemin peut s'exprimer dans une pratique ou être confirmée par un texte juridique fondamental.

Ecrire un principe d'innovation, c'est donner un cadre à l'action des futurs Gouvernements. Il s'agit de faire entrer officiellement dans notre code de conduite, le fait que notre pays cherche à apporter des réponses toujours plus performantes aux besoins de notre société, sans nous enfermer sur des moyens et des méthodes du passé. L'innovation, comprise comme le développement d'un paradigme socio-économique durablement plus performant, deviendra ainsi une des règles fondamentales de fonctionnement de notre société. Tel est l'enjeu de la démarche lancée par le rapport de la Commission Lauvergeon et reprise par la journée d'audition de l'OPECST.

Ce vaste thème recouvre de multiples sous-débats et concerne l'une des règles fondamentales, mais non écrite, du fonctionnement de notre société : le progrès.

I - 3 – Peut-on écrire un principe ?

Depuis plus de deux siècles, l'Occident se développe selon le principe implicite et approximatif du progrès. Il est temps de préciser cette démarche. En d'autres termes, peut-on aujourd'hui formuler un principe général

³ Nouvelle donne pour l'innovation, déclaration de Fleur Pellerin, ministre de l'Innovation le 5 novembre 2013.

⁴ Démarche envisagée dès le début du XX^e siècle par Bergson sous le vocable d'évolution créatrice. Cette notion de progrès choisi et non plus imposé, a inspiré la démarche « progressiste » du Général de Gaulle dès les années 30. Pour concrétiser cette démarche dans le domaine de la R&D, le Général de Gaulle a largement utilisé les travaux réalisés dans les années 50 sous la direction de Pierre Mendès-France.

d'innovation qui se situe au niveau des principes généraux du droit ou d'une Loi Organique de la Constitution française et qui corresponde aux souhaits des acteurs ?

Rappelons que le préambule de la constitution française fait référence à un certain nombre de grands principes du droit : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.* »

Peut-on ajouter une référence à une charte de l'innovation qui deviendrait alors le fondement d'un principe directeur d'organisation et de fonctionnement de la République ?

A certains égards, ce principe d'innovation viendrait formaliser une version acceptable de la notion de progrès qui a servi de fondement implicite à bien des décisions politiques depuis deux siècles.

Les contours d'un principe :

Essayons d'en déterminer les contours : à partir d'une définition de l'innovation et de son principe de fonctionnement, il s'agit de définir sa place dans la société et les règles d'acceptabilité, de soutien ou de rejet de cette innovation :

- L'innovation est le développement d'un paradigme socio-économique durablement plus performant pour la société.

- En raison des bénéfices économiques considérables que la société retire de ces innovations, celle-ci doit encourager et soutenir ceux qui en assument le développement.

- Chaque innovation résulte d'un choix collectif initié par un l'innovateur, personnalité exceptionnelle ou d'une équipe réduite. Ce choix collectif se réalise selon divers processus depuis la simple mise sur le marché (automobile) jusqu'au vote d'une Loi (nucléaire). Dans tous les cas, la société doit s'assurer que la somme de tous les avantages qu'elle en retirera, compensent et au-delà, tous les coûts qu'elle devra supporter.

Dans nos sociétés, comme dans la science économique « officielle », l'innovation est encore bien peu de chose. En établissant un tel principe, l'innovation devient à la fois un axe principal et une règle fondamentale de notre économie et de notre société, à l'instar de la défense nationale ou de la formation.

L'essai de rédaction (en partie III de ce document) est un exercice de style purement évaluatif. Il permet de se faire une idée de ce que pourrait être un principe de précaution.

I - 4 – Doit-on écrire ce principe ?

Ce principe doit-il être écrit, du double point de vue de la politique générale de relance de l'innovation et du principe de précaution.

La question a été posée notamment par les travaux du CESE du 10 décembre 2013 dans le cadre d'une journée intitulée « Principe de précaution et dynamique d'innovation ». Il en est ressorti qu'une dynamique d'innovation pouvait compléter, sinon compenser le principe de précaution. Mais qu'est-ce qu'une dynamique de l'innovation ? Peut-on lancer une telle dynamique dans notre pays, en récession et en décalage dans ce domaine de l'innovation ?

Nous ne placerons pas le débat à ce niveau de la coutume mais au niveau de la règle de droit et de la politique : puisque la précaution a été sanctuarisée (et cela, avec un texte d'une grande sagesse), il nous paraît indispensable que l'innovation le soit aussi. A la règle écrite de précaution, il faut ajouter une règle écrite d'innovation.

De plus, dans notre pays où la Loi écrite a progressivement effacé la coutume, notamment après la révolution, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'écrit. Pour nous Français, ce qui est établi sur des raisonnements, des analyses et des textes vaut souvent mieux que l'usage.

L'écriture d'un principe d'innovation va dans ce sens. Cela formalise un raisonnement, une démarche et un principe qui prendront progressivement la place autrefois réservée au progrès ; avec toutefois, une ambition

plus limitée puisqu'il ne s'agira ici que d'un mécanisme matériel et non une croyance en un progrès global sinon millénariste, de la société.

Inversement, faut-il ajouter un texte encore « neuf » et nécessairement peu documenté du point de vue juridique à des principes déjà complexes. L'accroissement de complexité qui pourrait en résulter serait alors aussi nocif que l'absence de texte ? C'est l'opinion exprimée par le rapport (encore provisoire) de la Fabrique de l'Industrie qui propose d'utiliser le cadre légal actuel plutôt que de le réformer.

I – 5 - A quel niveau juridique ou politique doit être situé ce principe ?

Dans la mesure où d'une part la constitution française comprend un principe de précaution depuis 2005 et où d'autre part, elle a progressivement évolué d'une simple écriture des règles générales de fonctionnement des pouvoirs publics à la définition sans cesse étendue des grands principes qui règlent le fonctionnement politique de notre pays, de notre état, de nos administrations et de notre société, il est normal que le principe d'innovation trouve sa place dans les principes généraux de la Constitution.

I - 6 – Faut-il modifier le principe de précaution ou écrire un principe d'innovation?

Le 14 mai la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat a émis un avis favorable tendant à réaliser une modification du principe de la charte de l'environnement, fondement du principe de précaution pour le rendre plus favorable à l'innovation.

I - 7 - Comment élaborer un principe d'innovation consensuel ?

Définir un principe d'innovation dans le cadre d'une dynamique positive vers l'avenir est le souhait de très nombreux opérationnels de l'économie, de responsables politiques et d'intellectuels qui souhaitent que la France et les Français dépassent la crainte du progrès sans oublier le respect de l'environnement sans oublier le respect de l'environnement⁵.

Nous avons vu qu'il était possible de définir un tel principe et qu'il était souhaitable de l'écrire car la coutume ne suffirait pas à l'établir.

Il faut maintenant définir une démarche permettant de préparer la construction d'un consensus politique entre les différents intervenants dans ce débat, pour autant qu'ils acceptent l'évolution de l'humanité dans le cadre d'un objectif global d'amélioration de son sort des français et de l'humanité..

Cette démarche passera par :

- une définition de l'innovation ;
- la définition d'une méthodologie d'appréciation de son bénéfice pour la société ;
- la définition des principes généraux de choix collectif acceptables par tous.

II – L'audition pour inventorier les approches

La démarche proposée ici s'efforce de préparer la construction d'un consensus politique entre les différents intervenants dans ce débat, pour autant qu'ils acceptent l'évolution de l'humanité dans le cadre d'un objectif global d'amélioration de son sort. Chaque étape doit permettre d'éclairer les questions ci-dessous :

Audition 1 – Faut-il un principe d'innovation pour faire de la France une démocratie innovante ?

Le combat des anciens contre les modernes est de tous les temps. Au XIX^e siècle, le triomphe de la notion de progrès avait étouffé ce débat car le progrès était devenu à la fois inéluctable et général. Ce débat est

⁵ Voir le rapport de l'OPECST « [L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques](#) » 2012

réapparu avec le XX^e siècle avec la remise en cause de la notion de progrès suite aux conflits militaires et aux phénomènes de pollution irréversibles sinon massives. Cette évolution a conduit au développement d'un courant politique qui entend limiter les effets négatifs du progrès et parfois même freiner l'évolution.

Entre le progrès absolu et la stagnation technologique, il existe un chemin⁶, le progrès choisi en fonction des besoins et des ambitions de la société. La possibilité de ce choix peut s'exprimer dans une pratique ou être confirmée par une Loi ou un principe juridique fondamentale.

Chercheurs, journalistes, chefs d'entreprise, homme politiques, nombreux sont ceux qui tout en souhaitant que l'on ne mette pas en cause l'avenir de la planète, pensent néanmoins qu'il faut accélérer l'effort d'innovation pour nous permettre de surmonter les défis d'une population de plus de 7 milliards d'habitants qui aspirent tous à un niveau de vie « occidental ».

Comment motiver et libérer l'innovation ?

Qu'apporte le principe d'innovation à la définition d'une politique d'innovation ?

Audition 2 – L'innovation comme choix collectif et sociétal.

Malgré l'existence de son « efficacité économique » qui reste son atout majeur, le choix de l'innovation est principalement sociétal : à la fois collectif et durable. Il s'opère sur le marché, par les élections ou autres moyens de choix selon plusieurs processus à la rationalité parfois incertaine.

La société, et notamment les institutions sociales, les corps constitués et plus généralement tous les groupements d'intérêts⁷ peuvent devenir le siège d'un blocage sociologique de l'innovation : le clergé contre l'imprimerie dans la Turquie du XV^e au XIX^e siècle, les autorités cléricales et universitaires contre la vaccination dans la France du XVIII^e, les ouvriers contre les métiers à tisser dans la France du XIX^e, l'état-major contre les chars dans la France du XX^e, la réglementation conservatrice dans tous les pays et de tous les temps ... etc.

La notion de progrès avait balayé ces blocages. Mais les inconvénients du progrès apparus au XX^e siècle remettent en cause le choix systématique du progrès. Comment apporter une réponse aux légitimes interrogations sur les effets néfastes du progrès tout en soutenant les efforts d'innovation qui permettent de répondre avec une efficacité grandissante aux besoins d'une humanité de plus de 7 milliards d'individus.

L'innovation n'est pas un moteur mécanique qu'il suffit d'alimenter avec du carburant. Les idées (la recherche) et les financements en sont les deux ingrédients fondamentaux, mais c'est avant tout un phénomène social complexe fondé sur l'action des innovateurs.

Comment la société peut-elle confirmer son choix de l'innovation ?

Comment le principe d'innovation favorise ce choix sociétal ?

Audition 3 - Économie du principe d'innovation.

L'efficacité de l'innovation reste son principal argument. On ne résiste pas longtemps à la puissance, généralement économique sinon militaire, que confère l'innovation. L'histoire est remplie d'exemples : l'imprimerie s'impose face à l'obscurantisme religieux (en Turquie cela nécessitera trois siècles), la vaccination s'impose face à la « Faculté » aux XVIII^e et XIX^e siècles, le train s'impose aux « méfiants » du XIX^e siècle.

Sauf monopole protégé, toute société privée sait qu'elle ne peut survivre longtemps sans une capacité à innover. C'est donc l'efficacité de l'innovation qui est le fondement de la justification du principe d'innovation.

⁶ Démarche déjà envisagée dès le début du XX^e siècle par Bergson sous le vocable d'évolution créatrice . Cette notion de progrès choisi et non plus imposé, a inspiré la démarche « progressiste » du Général de Gaulle dès les années 30. Pour concrétiser cette démarche dans le domaine de la R&D, le Général de Gaulle a largement utilisé les travaux réalisés dans les années 50 sous la direction de Pierre Mendès-France.

⁷ Les « lobbies »

Comment va-t-on attirer les innovateurs et leur permettre de développer leurs idées ?
Comment faut-il répartir la « rente d'innovation » ?

Audition 4 – Les fondements d'une charte de l'innovation

Pour établir le fondement du principe d'innovation, il est nécessaire de créer une charte de l'innovation qui puisse servir de support à ce principe.

Il faut engager une procédure pour élaborer une base consensuelle sur la place de l'innovation dans la société.

Les principaux points en seraient

- 1 – L'innovation, moteur économique du progrès.
- 2 – L'innovation est le fait des innovateurs vivant dans un écosystème.
- 3 – La valeur (positive ou négative) de l'innovation doit être maîtrisée.

III - ESQUISSE d'une Charte de l'innovation

Considérant que :

1 – L'innovation est le moteur économique du progrès :

- 1 - Depuis le siècle des Lumières, l'idée de progrès alimente la dynamique de notre civilisation et aujourd'hui de la quasi-totalité du monde. Cette idée de progrès englobe l'ensemble des activités de l'homme, depuis la pensée jusqu'à la production de biens et services.
- 2 - L'innovation est le moteur du progrès matériel qui a permis une amélioration générale des conditions de vie des Français.
- 3 - La connaissance et la recherche constituent le fondement de l'innovation.

2 – L'innovation est le fait des innovateurs vivant dans un écosystème :

- 1 - L'innovation est l'apparition d'un nouveau paradigme socio-économique globalement et durablement plus efficace que le précédent ; en d'autres termes, c'est une amélioration de la performance de la réponse apportée par la société aux besoins des hommes ; ou encore c'est un mode nouveau ou plus efficace de création de valeur durable.
- 2 - L'acte d'innovation consiste à améliorer ou définir un nouveau standard technique avec son modèle économique et à obtenir un assentiment d'une part significative de la population.
- 3 - L'innovateur est l'agent principal de cette innovation ; son écosystème doit donc être adapté aux besoins de son action innovante/
- 4 - Au centre de cet écosystème, l'innovateur agit généralement au sein d'un organisme ou d'une entreprise innovante, qui lui sert de protection, de vecteur et d'outil de développement de son innovation.

3 – La valeur de l'innovation doit être maîtrisée :

- 1 - L'innovation produit une valeur qui est récupérée principalement par l'ensemble de la société, sous forme de baisse des prix ou de création de nouveaux produits et services.
- 2 - Ces nouvelles activités conduisent à la création d'emplois nouveaux et historiquement, les pays les plus innovants sont les plus créateurs d'emplois.
- 3 - La puissance et la richesse de la France sont d'abord le résultat de sa capacité innovante ; le bien-être et la qualité de vie des français dépendent de la richesse de la France et de sa capacité à la défendre.
- 4 - La défense nationale elle-même n'est garantie que par la maîtrise des armes les plus modernes et la France doit conserver son avance dans ce domaine si elle veut préserver son rôle international.
- 5 - La France qui a été l'un des pays phares de l'innovation depuis le siècle des Lumières, doit aujourd'hui défendre, sinon reprendre sa place de leader dans l'innovation mondiale.

Proclame :

Article 1er. – Principe général

Dans le cadre et les limites définies par la Loi, toute personne a le droit et le devoir d'innover ; c'est-à-dire d'initier ou de contribuer à toute tentative visant à améliorer la performance des réponses apportées par la société aux besoins des hommes. A cet effet, tout personne bénéficie d'une liberté d'entreprendre et d'un droit de proposition au public, pourvu que son innovation ne soit pas manifestement contraire à l'intérêt général.

Article 2. – Education et Connaissances

La recherche, la diffusion des connaissances et l'éducation doivent apporter leur concours à l'innovation, notamment à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 3. – Politiques publiques

1 - Les politiques publiques doivent permettre d'accueillir, d'encourager et de favoriser l'innovation et notamment de constituer pour les innovateurs, un environnement favorable..

2 - Elles comprennent des mesures incitatives pour :

- soutenir l'innovateur et aménager son écosystème, notamment les conditions d'entrepreneuriat et de proposition au public ainsi que le développement des entreprises ou tout autre organisme innovant ;
- favoriser la production, la circulation et l'acquisition des connaissances et de comportements utiles à l'innovation ;

- favoriser un marché réellement compétitif permettant un choix innovant par les acheteurs, notamment publics, notamment par la simplification de la réglementation ;

- accompagner les transformations sociales, notamment l'emploi et la formation, provoquées par cette nouvelle création de valeur.

3 - Ces politiques seront arrêtées et mises en œuvre au plus haut niveau de l'Etat.

Article 4. – Valeur de l'innovation

1 - La valeur d'une innovation est l'ensemble de la valeur créée immédiatement et potentiellement par cette innovation.

2 - Dans l'appréciation d'une innovation, tous les éléments doivent être pris en compte par référence à l'état actuel global et dans une perspective à long terme.

3 – Si un doute apparaît, le risque d'une innovation sera comparé à celui d'autres activités existantes. Lorsque cela est nécessaire, l'acceptabilité du risque peut être prouvée par un test auprès du public.

4 - Lorsque la valeur, le risque ou d'éventuelles contreparties sont trop incertaines en l'état des connaissances, les autorités publiques devront réaliser les études permettant de confirmer la nature et l'importance de ces grandeurs.

Article 5. – Reconnaissance de la contribution à l'innovation & juste rémunération

Toute personne contribuant de manière substantielle à une innovation a droit à une reconnaissance honorifique et à une juste rémunération pécuniaire.

Article 6. – Action internationale

La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.