

Les sciences au gouvernement

Notes d'allocution de James R. Mitchell lors du
Forum scientifique de la SMA du MPO

Le 14 mai 2009

Le discours prononcé fait foi

Introduction

- Je suis très heureux d'avoir cette occasion de m'adresser à vous aujourd'hui, dans le cadre des conférences scientifiques de la SMA du MPO, et plus encore de me trouver à l'École de la fonction publique du Canada, que j'ai contribué à fonder, il y a une vingtaine d'années.
- De fait, je m'estime doublement honoré, car je ne suis pas un scientifique. Dans la fonction publique, je me suis spécialisé dans les politiques publiques et l'organisation du gouvernement, et à l'université, j'ai étudié en philosophie. Pourtant, on m'a demandé de vous entretenir des sciences au gouvernement.
- J'aimerais aborder les trois thèmes suivants :
 - Je parlerai en premier de ce que nous savons des sciences au gouvernement, et de la relation de l'actuel gouvernement avec les sciences.
 - Je passerai ensuite à l'évolution de la pensée des décideurs quant au rôle et à la valeur des sciences au gouvernement.
 - Troisièmement, je conclurai sur des suggestions pour mieux appuyer et gérer les sciences au gouvernement dorénavant.
- Je vais commencer par vous décrire brièvement mes antécédents liés aux sciences.
- D'abord, comme certains d'entre vous le savent, je suis à Pêches et Océans depuis longtemps. Je fais partie du Comité ministériel de vérification depuis sa création, il y a plus de deux ans.
- Avant cela, j'ai travaillé de près avec le Secteur des sciences, où je conseillais notamment Wendy Watson-Wright et Serge Labonté sur tout un éventail de dossiers liés à l'organisation et à la gestion des sciences dans le Ministère.
- Mais avant de me joindre au MPO, j'ai eu le privilège de participer pendant de très nombreuses années à des dossiers touchant les sciences au gouvernement.
 - Quand je m'occupais des rouages de l'appareil gouvernemental, j'ai beaucoup travaillé avec les fonctionnaires chargés de divers aspects de la machine scientifique du gouvernement.
 - J'étais là lors de la création du Comité consultatif national des sciences et de la technologie (CCNST).
 - J'ai participé à titre d'expert-conseil à la création de l'Agence d'inspection des aliments et de Génome Canada, et j'ai prodigué des conseils en matière de politique et d'organisation à divers ministères et organismes à vocation scientifique.
 - Je me suis également intéressé aux dossiers de la propriété intellectuelle et de la politique industrielle dans le domaine des sciences.
 - En 2006, Industrie Canada m'a demandé de faire un examen du CRSNG et du CRSH, examen qui a contribué à l'articulation de la stratégie de S-T de 2007.

-
- Si je suis ici aujourd'hui, c'est en raison de cette expérience, et plus particulièrement de mon expérience de travail très positive avec mes collègues du Secteur des sciences du MPO.
 - Je crois tout comme vous que les sciences sont importantes et que nous devons les respecter davantage.
 - Alors que je vous livre le fruit de mes réflexions, je suis tout à fait conscient que de nombreux scientifiques dans la fonction publique ont des opinions bien arrêtées sur la manière dont le gouvernement gère, dirige et finance les sciences depuis une quarantaine d'années.
 - Je comprends ces opinions, même si je ne les partage pas nécessairement. Je comprends également pourquoi les gouvernements successifs ont géré les sciences au gouvernement comme ils l'ont fait.
 - Je suis au courant de l'opinion de la grande collectivité des chercheurs à l'égard des mesures et des politiques de l'actuel gouvernement. J'ai entendu leurs critiques, et j'ai lu les articles dénonçant les soi-disant coupures dans les budgets de recherche.
 - Je ne partage pas ces opinions. À son mérite, et peut-être contrairement à ce qu'auraient souhaité certains de ses partisans, l'actuel gouvernement a fait preuve d'une ouverture remarquable. Il a affirmé son soutien indéfectible envers la recherche scientifique au Canada et a reconnu l'importance de débloquer des fonds fédéraux substantiels pour stimuler la recherche axée sur la découverte.
 - Le gouvernement a une opinion sur les sciences. Il a également une stratégie de S-T, rendue publique en 2007, dans laquelle il énonce sa vision philosophique et établit les objectifs et principes qui sous-tendent les dépenses fédérales dans le domaine des sciences.
 - Je crois que bien des gens qui critiquent le gouvernement sont en désaccord avec son orientation philosophique, mais qu'ils ne sont pas réellement opposés aux mesures et engagements qu'il prend.
 - Mais il s'agit là d'un autre sujet.
 - Aujourd'hui, je vais vous entretenir non pas de la recherche axée sur la découverte en général mais bien des sciences au gouvernement, c'est-à-dire de la recherche et des activités scientifiques connexes exécutées dans les institutions scientifiques fédérales et autres qui contribuent à l'établissement des politiques, des règlements et des normes et qui appuient les autres responsabilités du gouvernement fédéral.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

- Commençons par ce que nous savons.
- *Nous savons que l'actuel gouvernement croit aux forces du marché* et qu'il estime que le secteur privé est le moteur d'une économie concurrentielle et d'une société prospère.
- *Nous savons que le gouvernement s'intéresse davantage aux « sciences qui ont des applications pratiques » qu'à la recherche axée sur la découverte pure.* Il veut des résultats et non pas simplement des activités scientifiques qui peuvent ou non produire des retombées à long terme.

-
- *Nous savons que le gouvernement a raison de dire que le secteur privé du Canada doit effectuer davantage de R-D.* (De fait, le Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation vient tout juste de publier un autre rapport qui va aussi dans ce sens.) Mais par le passé, nous n'avons pas très bien tiré notre épingle du jeu dans ce domaine, pour une multitude de raisons que je ne reprendrai pas ici.
 - (Mais nous faisons bonne figure dans les comparaisons internationales au chapitre des dépenses publiques en sciences, dans le sens général du terme, en partie parce que l'industrie canadienne investit peu dans les sciences).
 - *Nous savons que les chercheurs de talent sont très en demande sur le marché mondial.* Au fil des ans, cela nous a souvent avantagés, mais parfois aussi, désavantagés. Aujourd'hui, les scientifiques canadiens les plus brillants sont accueillis à bras ouverts partout dans le monde; ils le savent et ils n'hésitent pas à nous le rappeler.
 - *Nous savons que le monde est en train de changer, et que pour surmonter l'actuelle crise économique,* on presse les gouvernements d'investir directement dans l'innovation (rappelez-vous le commentaire récent du ministre ontarien Michael Bryant, à propos de « choisir les gagnants et les perdants »).
 - *Nous savons que les gouvernements ont toujours cherché à rendre les sciences au gouvernement les plus utiles possible pour le Canada,* depuis la Commission Glassco et les premiers travaux du Conseil des sciences dans les années 1960.
 - Le problème est que les conseils consultatifs et les ministères et organismes à vocation scientifique (MOVS) ne se sont jamais entendus sur la façon d'y parvenir.

Qu'avons-nous accompli?

- Rappel des multitudes d'idées et recommandations formulées au fil des ans :
 - en 1988, le CCNST recommandait que les laboratoires fédéraux se consacrent essentiellement à la « recherche industrielle »;
 - en 1990, dans un autre rapport, le CCNST recommandait que les laboratoires gouvernementaux soient structurés et organisés en entités distinctes entretenant une relation contractuelle fournisseur-client avec les ministères;
 - en 1994, l'examen fédéral des S-T prônait une plus grande collaboration entre les laboratoires fédéraux et leurs partenaires de l'extérieur du gouvernement;
 - en 1996, la stratégie fédérale de S-T soulignait le rôle et la contribution des sciences fédérales dans le contexte national (et international) de la recherche et de l'innovation;
 - en 1998, le Conseil d'experts en sciences et en technologie énonçait les critères de ce qui est maintenant devenu le modèle contemporain des sciences au gouvernement, c'est-à-dire :

-
- les sciences qui appuient l'établissement des politiques et des règlements;
 - les sciences qui appuient l'établissement des normes;
 - les sciences qui appuient la santé et la sécurité publiques, l'environnement et la sûreté;
 - les sciences qui appuient le développement socioéconomique.
- *Rappelons-nous qu'après 1995, l'administration Chrétien s'est engagée à investir massivement dans la recherche universitaire. Et le gouvernement Harper a maintenu ou même bonifié ce niveau de financement.*
 - La prémisse était (et est toujours) évidente : à quelques exceptions près, les universités se chargeront de la recherche axée sur la découverte au Canada. Et le gouvernement a respecté sa parole en investissant des sommes considérables dans la FCI, le CRSNG, le CRSH, l'IRSC et Génome Canada.
 - Depuis 2000, les dépenses gouvernementales consacrées à la recherche universitaire ont plus que doublé (elles ont bondi d'environ 1,2 milliard de dollars par année à plus de 2,9 milliards de dollars), alors que les dépenses consacrées à la R-D gouvernementale ont progressé de 15 p. 100, pour passer de 2 milliards de dollars à 2,3 milliards de dollars. Aujourd'hui, le gouvernement consacre également 4,6 milliards de dollars aux activités scientifiques connexes et au financement de la R-D commerciale.
 - Récemment, diverses crises de santé publique nous ont rappelé l'importance des investissements dans les sciences gouvernementales.
 - Comme vous le savez, le gouvernement a créé l'Agence de la santé publique du Canada notamment pour combler les lacunes de capacité mises au jour par la crise du SRAS, en 2003. L'un des fleurons de l'Agence est le laboratoire de niveau 4 de Frank Plummer à Winnipeg, une installation de calibre mondial qui effectue de la recherche de pointe, et qui vient de réussir à séquencer le génome du virus de la grippe porcine.
 - *Nous savons qu'il est souvent plus difficile pour les chercheurs du gouvernement de collaborer avec leurs homologues des universités, du secteur privé ou les chercheurs d'autres pays, que ce l'est pour les scientifiques qui travaillent dans les universités.*
 - *Nous savons que les MOVS ont plus de mal à recruter que les universités. Les ministères et organismes fédéraux ne peuvent agir aussi rapidement et dans bien des cas, ils ne peuvent pas offrir des installations de recherche et des salaires équivalents à ceux des universités.*
 - Et pour répéter un point mentionné plus tôt, *nous savons que si les ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique n'arrivent pas à recruter des chercheurs plus jeunes, la capacité scientifique du gouvernement fédéral souffrira de carences critiques au fil du temps.*

Qu'est-ce qui a été fait?

- Depuis quelques dizaines d'années, les décideurs cherchent à mieux arrimer les sciences du gouvernement avec les besoins du gouvernement, et par le truchement du gouvernement, aux besoins des Canadiens.
- Ils tentent de gérer les sciences « plus rigoureusement », mais cela ne veut pas toujours dire plus efficacement.
- Ils cherchent à *cibler* les sciences du gouvernement, dans le but, notamment, de maximiser les retombées des budgets qui ont longtemps été très limités.
- Malgré tout, par manque de vision peut-être, les gouvernements qui se sont succédés n'ont pas consenti les investissements qui auraient permis de renouveler l'infrastructure scientifique gouvernementale.
- Les dirigeants successifs des MOVS n'ont pas établi de manière assez évidente le lien entre les recherches et les activités scientifiques connexes du gouvernement et les travaux scientifiques dans les universités, d'une part, et la recherche appliquée de l'industrie, d'autre part.
- Ni les gouvernements ni les cadres supérieurs n'en ont assez fait pour donner aux membres de la collectivité scientifique gouvernementale l'impression d'être aimés ou à tout le moins respectés.
- Ce n'est pas faute d'avoir essayé, mais les sous-ministres et les SMA de ces MOVS n'ont pu convaincre leurs ministres de la valeur de la recherche scientifique effectuée au gouvernement.
- De plus, des gens comme moi, qui travaillent dans les services des politiques et les organismes centraux, n'ont pas saisi toute la diversité des recherches scientifiques menées au gouvernement. Trop facilement, ils voient naïvement les universités comme les foyers de la recherche axée sur la découverte, et le gouvernement fédéral comme le lieu où les scientifiques font des travaux de laboratoire de routine pour appuyer la réglementation et la prise de décisions du gouvernement fédéral.
- La vérité est que les institutions scientifiques fédérales ne font pas toutes la même chose, elles ne le font pas toutes de la même façon, et elles ne gèrent pas toutes de la même façon leurs relations avec les organismes de l'extérieur du gouvernement. Certains organismes et laboratoires (le CNRC en tête) font de la recherche appliquée en étroite collaboration avec l'industrie, tandis que d'autres comme le MPO, RNCan et Environnement Canada, en plus de faire de la recherche appliquée et de la science à l'appui de la réglementation, mènent des recherches à grande échelle axées sur la surveillance ainsi que de la recherche fondamentale que personne d'autre n'a la capacité de faire.
- Dans bien des cas, il s'agit de recherches originales de calibre mondial publiées dans les revues examinées par les pairs.
- Enfin, les décideurs et les politiciens n'ont pas su reconnaître en quoi la capacité scientifique du gouvernement fédéral peut contribuer au programme économique du gouvernement, ou à ses orientations stratégiques, comme la commercialisation.

Nous trouvons les mots qu'il faut, trop facilement, mais nous ne joignons pas le geste à la parole.

Que faire?

- Permettez-moi de proposer quelques idées sur ce que nous devons faire si nous voulons (c.-à-d. vous, au gouvernement) exploiter toute la capacité et tout le talent que recèle la communauté scientifique fédérale.
- Premièrement, les sciences au gouvernement ne doivent plus prêcher pour leur paroisse. Je veux dire par là que les sciences au gouvernement doivent être mises au service des intérêts et objectifs déclarés des ministères et organismes, et non pas simplement au service de programmes de longue date, de gestionnaires ou de chercheurs.
- Deuxièmement, les sciences doivent être plus agiles et mieux adaptées aux besoins, et elles doivent fournir les données et les conseils nécessaires à l'élaboration des politiques et de la réglementation.
- Troisièmement, nous devons permettre aux scientifiques de la fonction publique de collaborer plus facilement les uns avec les autres ainsi qu'avec leurs homologues des universités et de l'industrie. (Il faudra peut-être instaurer dans les institutions scientifiques fédérales un régime différent de gestion des finances et des ressources humaines, mais j'y reviendrai un peu plus tard.)
- Quatrièmement, et dans le même ordre d'idées, nous devons assouplir les règles dans les ministères et organismes à vocation scientifique pour leur permettre de recruter des chercheurs dans les universités et le secteur privé et de leur offrir des emplois permanents ou temporaires.
- Cinquièmement, et ce point est essentiel même s'il est difficile, nous devons faire en sorte que les scientifiques aient voix au chapitre dans les comités de la haute direction des ministères et organismes. (Je dois souligner que depuis plus de 10 ans que je collabore étroitement avec le MPO, j'ai constaté que dans ce ministère, les sciences jouent un rôle de premier plan dans les politiques et la prise de décisions en matière de réglementation. Ailleurs, les scientifiques ont plus de mal à se faire entendre.)
- Sixièmement, nous devons déployer plus d'efforts pour inciter les scientifiques à faire carrière en gestion des sciences au gouvernement, qu'il s'agisse de gérer les sciences, les programmes ou les politiques.
- Septièmement, nous devons regrouper les initiatives de renouvellement des sciences engagées dans les différents ministères, ou dans les MOVS, pour en faire un programme stratégique de renouvellement des sciences au gouvernement qui reçoit l'aval des ministres et qui vise tant les ressources humaines que l'infrastructure.
- Enfin, nous devons instaurer l'infrastructure générale qui appuiera une économie concurrentielle axée sur les sciences. Il faut notamment moderniser le régime de gestion de la propriété intellectuelle.

Un nouveau modèle de sciences au gouvernement?

- Maintenant, que devons-nous faire au juste si nous voulons atteindre tous ces objectifs?
- Je pense que nous devons revoir du tout au tout la structure et la gestion des sciences au gouvernement.
- Plutôt que de chercher à gérer un secteur des sciences, ou un laboratoire gouvernemental, ou même tout un organisme comme s'il s'agissait d'un ministère, nous devons réfléchir à un nouveau modèle d'organisation des sciences au gouvernement.
- Nous avons besoin d'un modèle qui reconnaît :
 - le caractère distinctif du travail scientifique, soit la recherche et les activités scientifiques connexes;
 - les caractéristiques particulières de la main-d'œuvre scientifique et ses besoins en matière de formation, d'appui, de conditions de travail, de classification et même de rémunération;
 - les besoins particuliers des décideurs et organismes de réglementation en matière d'information, de conseils et d'appui scientifiques;
 - l'importance que toute entreprise gouvernementale soit gérée de manière plus efficiente et davantage axée sur les résultats;
 - les objectifs déclarés et l'orientation philosophique de l'actuel gouvernement, particulièrement son désir de favoriser l'innovation et les applications commerciales des sciences, et d'inciter le secteur privé à nouer des liens plus étroits avec le gouvernement dans une foule de domaines.
- À quoi ce modèle pourrait-il ressembler? Je pense qu'il pourrait avoir les caractéristiques suivantes :
 - les secteurs et directions scientifiques des ministères seraient considérés comme des entités distinctes dotées de leur propre régime de gestion (signalons que Recherche et développement pour la Défense Canada est déjà un OSS au sein de la Défense nationale);
 - ils pourraient par exemple avoir :
 - un conseil d'administration;
 - un PDG choisi pour sa capacité démontrée comme cadre supérieur en sciences;
 - un régime particulier de gestion des ressources humaines, destiné spécifiquement à faciliter les allées et venues de chercheurs talentueux;
 - de nouveaux outils pour régler les problèmes de propriété intellectuelle et pour faciliter la collaboration avec les universités et les établissements de recherche du secteur privé.

-
- Dans les établissements scientifiques comme le CNRC, je verrais aussi un régime particulier de gestion des finances et des ressources humaines qui leur donnerait les outils nécessaires pour effectuer leurs activités de manière plus efficiente, sans qu'ils soient assujettis comme maintenant à des structures de supervision de la gestion et de rapport comme s'ils étaient des ministères.
 - L'objectif de ces changements est simple : donner à ces établissements un mode d'organisation et un régime de gestion qui leur permettent davantage d'effectuer des recherches dans l'intérêt public.
 - Cela ne veut pas dire de les reléguer dans un coin pour qu'ils puissent se livrer à leurs travaux, même si c'est ce que souhaiteraient certains chercheurs du gouvernement.
 - Il s'agit plutôt d'aider les chercheurs et les établissements scientifiques du gouvernement à :
 - mieux faire valoir l'importance de leur travail;
 - collaborer plus étroitement avec leurs collègues travaillant dans les domaines des politiques et des programmes;
 - passer plus rapidement d'un domaine de la recherche appliquée à un autre dès que surgissent de nouveaux problèmes et que changent les priorités du gouvernement.
 - Le gouvernement a clairement dit « nous maintiendrons notre engagement à favoriser un leadership mondial dans la recherche fondamentale et la recherche appliquée dans tous les domaines, tout en axant l'effort collectif de façon plus efficace sur des priorités qui importent aux Canadiens. »
 - Cela me semble un objectif raisonnable. Nous devrions réfléchir à la façon dont nous pouvons aider nos dirigeants politiques et les cadres supérieurs de la fonction publique à y parvenir.

Je vous remercie.