



Commission économique pour l'Europe**Comité de l'innovation, de la compétitivité
et des partenariats public-privé****Quatorzième session**

Genève, 2-4 juin 2021

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Politiques d'innovation et de compétitivité**Conclusions et recommandations issues du recensement
des politiques d'innovation à l'échelle sous-régionale****Note du secrétariat****I. Contexte et objectifs du recensement des politiques
d'innovation à l'échelle sous-régionale**

1. Les pays de la sous-région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud ont un potentiel considérable de croissance et de développement durables. Le processus de transition postindépendance a été difficile : il a fallu des décennies pour retrouver les niveaux de production de 1990 et mettre en place les éléments fondamentaux d'une économie de marché viable. Avec un grand nombre de ces éléments maintenant réunis, des niveaux d'éducation élevés, une structure de production relativement diversifiée dans certains pays, une tradition de recherche publique, un engagement fort en faveur de l'innovation et de nombreuses possibilités d'échanges commerciaux et d'investissement, le potentiel de développement durable est considérable.

2. Cependant, les tendances actuelles ne conduiront pas automatiquement à un tel développement : plusieurs moteurs de croissance atteignent des rendements de plus en plus faibles et semblent de moins en moins susceptibles de soutenir les progrès vers les ODD à moyen terme. L'essor que de nombreux pays ont connu au cours de la première décennie du siècle a été principalement nourri par des investissements axés sur le marché et les ressources, ainsi que par des dépenses de consommation stimulées par le crédit et les transferts de fonds. La plupart des pays ont vu la productivité totale des facteurs ralentir, voire décliner, en partie à cause d'une réorientation négative des facteurs de production, les activités à forte intensité de capital, par exemple l'industrie manufacturière, cédant la place à des activités moins intensives comme les services domestiques. L'industrie manufacturière a connu un déclin considérable, tant sur le plan de la production que de l'emploi et de la diversification, et la plupart des pays dépendent des exportations de produits de base à faible valeur ajoutée et des transferts de fonds pour leurs recettes extérieures. La pandémie due au coronavirus est la plus récente, et potentiellement la plus grave, d'une longue série de chocs externes qui ont frappé la région.



3. Dans ce contexte, il est nécessaire, pour exploiter au mieux ce potentiel, d'expérimenter systématiquement et en permanence de nouvelles idées susceptibles de tirer un meilleur parti des ressources humaines et naturelles – en d'autres termes, d'innover. Une telle expérimentation est en cours dans la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud, l'essor des technologies de l'information orientées vers l'exportation et des services de délocalisation des systèmes de gestion en étant un exemple marquant. Mais pour stimuler le développement durable, construire une économie circulaire et élaborer une réponse résiliente post-COVID, l'expérimentation doit devenir systématique dans l'ensemble de l'économie et de la société. Pour cela, il faut de l'esprit d'entreprise, ou plus précisément un petit sous-groupe d'entrepreneurs innovants ayant un fort potentiel de croissance, qui recherchent systématiquement de nouvelles voies et essaient de trouver des solutions, soutenus par un climat d'affaires favorable, un système de recherche solide, des marchés concurrentiels et des politiques de soutien ciblées et efficaces qui réduisent les risques et aident à surmonter les défaillances du marché.

4. Atteindre un tel but, ou faire en sorte que les idées donnent lieu à davantage d'expérimentation, est le principal défi de la politique d'innovation dans la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud, en particulier dans le contexte de l'incertitude entourant la mondialisation, de l'évolution technologique rapide et de la nature de plus en plus insoutenable de la trajectoire de développement qui a fonctionné avec succès en Asie de l'Est.

5. L'innovation dans les politiques publiques est tout aussi cruciale pour que ces politiques jouent un rôle efficace dans la mise en place et la promotion de cette dynamique : la nature et la complexité du défi exigent des institutions et des processus performants et flexibles pour concevoir, coordonner, piloter et évaluer les politiques et les instruments. Cela est particulièrement vrai dans un contexte plus large de réduction de la marge de manœuvre budgétaire et de nécessité d'accroître l'efficacité de ressources publiques limitées.

6. Le recensement des politiques d'innovation à l'échelle sous-régionale réalisé par la Commission économique pour l'Europe aide les pays de la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud à relever ce défi au moyen d'une évaluation et d'une comparaison concertées, systématiques et exhaustives des politiques, institutions et processus liés à l'innovation dans les différents pays, en fonction d'un ensemble de bonnes pratiques et dans une perspective claire de développement durable. Ce recensement complète les indices composites internationaux, comme l'indice mondial de l'innovation de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'indice mondial de compétitivité du Forum économique mondial, en examinant de plus près le rôle que jouent les politiques et les institutions pour faciliter et promouvoir l'innovation et en se concentrant sur un groupe de pays ayant des caractéristiques, des contraintes et des perspectives économiques, structurelles, patrimoniales et institutionnelles communes. Les résultats peuvent éclairer le dialogue sur les politiques, les processus de réforme, les initiatives conjointes, les programmes financés par des donateurs et les investissements.

II. Structure du recensement des politiques d'innovation

7. Le recensement des politiques d'innovation repose sur trois piliers. Le premier, la gouvernance de l'innovation, consiste en une évaluation du cadre stratégique, institutionnel et juridique global de la politique d'innovation, ainsi que de la nature, de la capacité, de la structure incitative, de la qualité et de l'efficacité des organismes, autorités de coordination et processus correspondants. Le deuxième pilier, les outils de la politique d'innovation, couvre la nature, l'échelle, la portée, la qualité, l'incidence et l'état de mise en œuvre des principaux domaines d'action liés à l'innovation. Le troisième pilier, les processus de la politique d'innovation, consiste à utiliser un projet ou un programme spécifique en cours ou achevé dans chaque pays pour examiner la portée, la nature et l'efficacité des règles, procédures et mécanismes. Il consiste également à examiner le rôle des éléments de preuve et des données lors de la conception, de la mise en œuvre et de l'après-mise en œuvre des politiques.

8. La publication du recensement des politiques d'innovation a été lancée à l'échelle mondiale le 25 novembre 2020 lors d'un webinaire de haut niveau, qui a été ouvert par le Secrétaire exécutif de la CEE, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Ambassadeur de Suède auprès des Nations Unies à Genève. Des manifestations de lancement de haut niveau spécifiques à chacun des six pays de la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud ont été organisées de décembre 2020 à février 2021. Des exemplaires imprimés de la version anglaise du recensement seront disponibles en avril 2021 et des exemplaires imprimés en russe seront disponibles au troisième trimestre 2021.

9. La CEE est prête à soutenir la mise en œuvre des recommandations issues du recensement des politiques d'innovation avec l'appui des donateurs et dans la perspective d'une reconstruction après la COVID-19.

III. Principales conclusions et recommandations issues du recensement des politiques d'innovation

10. Bien que de nombreux éléments fondamentaux soient en place, les progrès vers un développement durable axé sur l'innovation sont limités. Les pays de la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud obtiennent de bons résultats en comparaison avec les autres pays d'un niveau de revenu équivalent en ce qui concerne les principaux indicateurs d'apport d'innovation, tels que le niveau d'éducation, la volonté politique et une masse déclinante mais toujours très importante d'institutions publiques de recherche. Pourtant, ces facteurs ne débouchent pas systématiquement sur des résultats correspondants en matière d'innovation, comme la diversification vers des produits et services à forte intensité de connaissances et commercialisables et, en fin de compte, une croissance économique durable.

11. L'une des principales raisons à cela est le caractère limité des liens dynamiques et de l'interaction systématique entre les acteurs du système national d'innovation au sens large, notamment la collaboration entre la science et l'industrie, et le stade de développement naissant de certains des éléments les plus importants tels que les marchés de l'investissement en capital-risque. Le rôle majeur des entreprises d'État, moins efficaces, et les problèmes de corruption et de respect de l'état de droit limitent les investissements et les projets entrepreneuriaux nationaux et étrangers aux activités les moins innovantes et les moins risquées. Les lois et les règlements présentent à la fois des lacunes importantes et un héritage de règles qui protègent des intérêts bien établis et limitent l'expérimentation.

12. La complexité des systèmes d'innovation et l'ampleur du défi, en particulier dans le contexte plus large des ODD, exigent un degré de coordination et d'harmonisation nettement supérieur à ce qui se fait actuellement. Sur le plan politique, les stratégies d'innovation à long terme ne correspondent pas systématiquement aux priorités des ODD ni à celles de domaines politiques centraux et connexes tels que le développement industriel, la promotion des PME et la recherche publique. Au niveau de la conception et de la mise en œuvre, il existe peu de mécanismes systématiques de coordination interministérielle et de consultations multipartites qui permettent d'étudier les besoins et les complémentarités, de faire converger et de consolider les efforts, ainsi que de suivre et d'évaluer les résultats.

13. Reconnaisant l'importance de l'innovation, les pays de la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud s'engagent dans une série de mesures d'aide ciblées qui visent à soutenir l'expérimentation dans le secteur privé – bien qu'avec un effet limité. Ils offrent un large éventail de services de développement des entreprises, d'infrastructures telles que les parcs technologiques et les pépinières d'entreprises, ainsi que de programmes de financement à des conditions préférentielles. Plusieurs facteurs limitent l'efficacité de ces mesures. L'accent est mis largement sur les jeunes entreprises technologiques, et moins sur l'innovation graduelle et adaptative dans l'économie en général, élément dans lequel réside la majeure partie du potentiel. Une perspective claire du cycle de vie fait défaut, avec de nombreuses lacunes dans le soutien au cours des différentes étapes. Une approche concertée permettrait aux pays de répondre aux besoins du petit sous-groupe d'entrepreneurs innovants à fort potentiel de croissance et pourrait consolider et compléter les mesures existantes. Enfin,

le financement et les capacités institutionnelles sont parfois insuffisants pour mettre en pratique des plans ambitieux.

14. L'innovation étant par définition incertaine, sa nature même entre en conflit avec l'approche traditionnelle, orientée vers la planification, de la politique et du soutien public, ce qui rend essentielle, dans tous les pays de la région de l'Europe orientale et du Caucase du Sud, une approche solide, transparente mais flexible des différentes étapes du cycle de la politique en la matière. De solides travaux de prospective politique, de larges consultations des parties prenantes, une analyse approfondie et claire des défaillances du marché et des raisons d'intervenir, des indicateurs de performance clairs et détaillés, un suivi continu des résultats et des révisions régulières qui permettent de guider les réformes et les interventions ultérieures – tous ces éléments sont essentiels pour maximiser l'effet positif des interventions.

15. Les principaux domaines de réforme et les recommandations correspondantes sont notamment les suivants :

Pilier I : La gouvernance de l'innovation

16. Les cadres juridiques et institutionnels ne sont pas suffisamment solides pour soutenir efficacement la politique d'innovation. Les recommandations sur ce point sont notamment les suivantes : Améliorer l'application des lois et des règlements. Simplifier les règles dans la mesure du possible, afin de favoriser l'innovation plutôt que de la freiner. Supprimer les lacunes et les contraintes réglementaires concernant l'investissement en capital-risque, l'insolvabilité, les jeunes entreprises et les filiales essaimées. Harmoniser les cadres juridiques nationaux avec les normes et les meilleures pratiques internationales.

17. La coordination entre les domaines d'action liés à l'innovation est insuffisante. Les recommandations à ce sujet sont entre autres les suivantes : Intégrer les différents éléments de la politique d'innovation dans un document stratégique cohérent couvrant en particulier la recherche, la technologie et le développement du secteur privé. Aligner soigneusement la stratégie sur les stratégies globales de développement socioéconomique et durable. Mettre en place et rendre opérationnels des mécanismes de supervision et de coordination, tant au niveau ministériel qu'au niveau de l'exécution.

18. Le financement des initiatives stratégiques en matière d'innovation est faible. Les recommandations sur ce point sont notamment les suivantes : Passer de mécanismes de financement loin d'être optimaux à de nouvelles modalités d'allocation des fonds. Améliorer la qualité de la gouvernance, la responsabilisation et la transparence des institutions publiques. Envisager d'autres modes de financement en tirant parti des sources privées et internationales.

Pilier II : Les outils de la politique d'innovation

19. L'assimilation des connaissances manque encore d'un soutien politique large, systématique et efficace. Les recommandations à ce sujet sont entre autres les suivantes : Concevoir, suivre et évaluer les mécanismes et les infrastructures de soutien aux entreprises afin d'aligner plus clairement les services sur les besoins et les possibilités existants et potentiels. Promouvoir les bonnes pratiques d'organisation et de gestion des secteurs public et privé. Mettre en place des mécanismes de cofinancement des services techniques et commerciaux. Revoir les systèmes complexes d'incitations et d'exemptions fiscales pour s'assurer que les mesures ciblent et encouragent clairement l'expérimentation de nouvelles idées, plutôt que les activités qui sont établies ou qui auraient lieu sans soutien.

20. Le manque de soutien systématique tout au long des différentes phases de développement des entreprises, aggravé par le faible accès au financement de l'innovation, limite les efforts de promotion de l'innovation. Les recommandations en la matière sont notamment les suivantes : Entreprendre des consultations régulières afin de déterminer les besoins et les possibilités d'amélioration de la conception des politiques. Définir un cadre de suivi et d'évaluation réguliers des programmes de soutien au cours des différentes étapes du cycle de vie des entreprises, ainsi qu'une évaluation rétrospective des projets bénéficiaires.

Permettre et encourager le financement du risque, notamment le capital-risque, afin de combler le fossé entre le financement d'amorçage et le développement précoce des jeunes entreprises innovantes et de financer systématiquement l'innovation dans l'ensemble de l'économie.

21. Les relations et les liens entre les acteurs du système d'innovation sont limités, notamment entre la science, le monde universitaire et le secteur privé. Les recommandations sur ce point sont entre autres les suivantes : Élargir le mélange de programmes de bons d'innovation et de subventions à la coopération dans le domaine de la R-D afin de cibler plus clairement les initiatives pilotes de mise en adéquation de la recherche appliquée avec les besoins du secteur privé et d'explorer le potentiel commercial des résultats de la recherche dans toute la sous-région. Définir un cadre précis de suivi et d'évaluation de l'infrastructure de soutien à l'innovation, évaluer les besoins du marché et intégrer les services commerciaux et techniques dans le champ d'action des structures compétentes. Renforcer les incitations à la mobilité entre le monde universitaire et l'industrie.

22. Les outils existants ne soutiennent pas suffisamment la diffusion systématique des connaissances dans le cadre de programmes d'assistance et de médiation pour la mise à niveau technologique des entreprises et le potentiel de la politique des marchés publics n'est pas pleinement exploité. Les recommandations à ce sujet sont notamment les suivantes : Stimuler le développement de l'innovation par des politiques fondées sur la demande et contribuer à la diffusion de l'innovation et à son large usage public en exploitant les marchés publics qui la favorisent. Étendre le soutien politique à l'assistance technologique industrielle afin de stimuler le progrès technologique des processus de production. Développer davantage l'infrastructure numérique pour améliorer la connectivité dans la sous-région.

23. L'inadéquation entre les résultats des systèmes d'éducation et de recherche et les besoins des entrepreneurs innovants fait obstacle à l'amélioration de la recherche et de l'éducation dans la sous-région. Les recommandations dans ce domaine sont entre autres les suivantes : Stimuler l'activité de R-D dans le secteur public en augmentant les niveaux de financement de la R-D et assurer une utilisation efficace de ce financement. Procéder à une évaluation détaillée de l'impact des initiatives de recherche et des programmes de subvention afin de repérer les forces et insuffisances potentielles du développement innovant. Envisager d'amplifier les programmes de commercialisation de la recherche. Créer une communauté de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques en mobilisant des éducateurs et des particuliers, dans le cadre de l'enseignement formel ou hors de celui-ci, afin de populariser l'enseignement de ces disciplines et de rendre les carrières techniques plus accessibles.

Pilier III : Les processus de la politique d'innovation

24. L'analyse sous-jacente qui devrait permettre de concevoir une politique d'innovation efficace est limitée et ne repose pas suffisamment sur des données probantes. Les recommandations sur ce point sont notamment les suivantes : Intégrer les pratiques de prospective de l'innovation dans les processus d'élaboration des politiques des ministères compétents afin de dégager les tendances et les perspectives futures des activités de recherche pour les incorporer dans l'orientation stratégique à long terme du développement de l'innovation. Revoir les cadres juridiques de l'élaboration des politiques pour s'assurer que ces cadres sont clairs, flexibles, adaptés à l'objectif visé et utilisés de manière cohérente. S'appuyer sur les travaux d'analyse des effets de la réglementation pour améliorer la qualité de l'élaboration des politiques et de leur base factuelle, en veillant à ce que ces travaux apportent une valeur ajoutée, et non une charge administrative, et deviennent durables.

25. L'examen multipartite des travaux du gouvernement et la participation à la conception de la politique d'innovation ne sont pas systématiquement assurés. Les recommandations à ce sujet sont entre autres les suivantes : Élaborer ou améliorer les méthodes de consultation public-privé applicables par les ministères compétents, dans le cadre des processus décisionnels ordinaires, pour concevoir et mettre en œuvre les politiques. Renforcer les processus de consultation interministérielle, en veillant à ce que tous les organes

gouvernementaux concernés prennent part au processus de conception des politiques et disposent de suffisamment de temps pour formuler des observations.

26. L'évaluation des politiques et les analyses d'impact sont de mauvaise qualité ou ne sont pas du tout mises en œuvre. Les recommandations sur ce point sont notamment les suivantes : Instaurer une culture de l'évaluation des politiques et promouvoir la qualité des politiques, par exemple au moyen de directives, d'un renforcement des capacités et de mécanismes rétrospectifs d'examen et de contrôle. Adopter un lien plus systémique entre les pratiques de suivi et d'évaluation et la conception des politiques, y compris dans les organes gouvernementaux responsables de la politique en matière de science, de technologie et d'innovation.
