



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 4 de l'ordre du jour provisoire

Exécution du programme de travail**Conclusions du Président sur les consultations informelles
de l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation
et de compétitivité****Note du secrétariat****I. Introduction**

1. Les membres de l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité se sont réunis de façon informelle lors de trois séminaires en ligne, l'épidémie actuelle de coronavirus et les restrictions de déplacement qui en découlent ayant empêché la tenue d'une réunion physique ordinaire¹.
2. Les consultations informelles ont eu pour objectifs :
 - a) D'examiner les questions de fond liées au programme de travail de l'Équipe et d'en débattre ;
 - b) De passer en revue les résultats obtenus et les activités menées depuis la douzième réunion, tenue en 2019 ;
 - c) De débattre du plan d'activités à mettre en œuvre jusqu'à la treizième réunion, prévue en 2021.
3. Le débat de fond avait pour thème « Mieux reconstruire après la COVID-19 : promouvoir l'innovation pour bâtir un avenir durable ». Il a été question de la manière dont les politiques gouvernementales pouvaient exploiter le pouvoir de l'innovation pour transformer la pandémie en une occasion d'agir et pour construire des sociétés plus résilientes, plus durables et plus productives. En examinant le rôle de l'innovation dans la promotion d'une transition vers une économie circulaire, la réunion informelle a également contribué aux préparatifs de la soixante-neuvième session de la Commission économique pour l'Europe axée sur le thème « Promouvoir l'économie circulaire et l'utilisation durable des ressources naturelles dans la région de la CEE », prévue en avril 2021.

¹ En raison de la nature informelle des consultations, la treizième réunion officielle de l'Équipe se tiendra en novembre 2021.



4. On trouvera dans la présente note les observations et les conclusions formulées au nom du Président de l'Équipe de spécialistes.

II. Observations et conclusions

5. L'Équipe a beaucoup apprécié le caractère opportun et novateur du sujet et le fait que les discussions aient pu avoir lieu malgré les restrictions imposées par la COVID-19.

6. Le débat de fond s'est déroulé sous la forme de deux webinaires thématiques. Le premier, intitulé « Reconstruire en mieux : utiliser les plateformes pour favoriser l'échange d'informations et le progrès dans la transition vers une économie circulaire », a eu lieu le 21 octobre.

Utiliser les plateformes pour favoriser l'échange d'informations et le progrès dans la transition vers une économie circulaire

7. Les membres de l'Équipe ont discuté des implications d'une économie des plateformes, des avantages et des défis liés à une telle économie et des politiques nécessaires pour maximiser ces avantages et relever ces défis.

8. Les plateformes numériques ont le potentiel de transformer les échanges économiques en réduisant considérablement les coûts liés 1) à la mise en relation des consommateurs et des fournisseurs, ainsi qu'à la recherche, par les producteurs, des fournisseurs les plus appropriés (« triangulation »), 2) à l'établissement de la confiance entre les acteurs du marché et 3) au transfert des paiements et des biens ou services entre fournisseurs et consommateurs. En réduisant ces coûts de transaction, les plateformes numériques peuvent marchandiser les capacités excédentaires, c'est-à-dire permettre une utilisation plus efficace des actifs physiques et financiers existants, ainsi que du travail et du capital humain.

9. En particulier, la possibilité d'effectuer des transactions plus facilement, c'est-à-dire de trouver ce dont on a besoin quand on en a besoin, peut rendre la location d'actifs plus intéressante et plus pratique d'un point de vue économique que leur possession, avec à la clef une meilleure utilisation des capacités excédentaires. En effet, posséder un bien et l'utiliser chaque fois qu'on en a besoin nécessite une mise de fonds relativement importante, mais une seule transaction, l'achat ; alors que louer un bien chaque fois qu'on en a besoin et le rendre ensuite ne nécessite pas de mise de fonds initiale, mais plusieurs transactions. Les plateformes ont le grand intérêt de permettre de passer de la possession de biens à la location ou au « partage ».

10. En faisant passer l'économie de la possession au partage, les plateformes peuvent contribuer à remplacer les produits par des services et permettre de consommer davantage tout en utilisant moins de ressources, dans l'esprit de la transition vers une économie circulaire. Cela ouvre des perspectives économiques tant pour la production que pour la consommation, tout en réduisant l'intensité des ressources et les empreintes environnementales, d'où une contribution substantielle à la résolution d'éventuels antagonismes à court terme entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté, d'une part, et la durabilité environnementale, d'autre part. Cela peut notamment favoriser la transition vers une économie circulaire et la réalisation de certains des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, notamment l'ODD 7 sur l'énergie propre et d'un coût abordable, l'ODD 11 sur les villes et les communautés durables et l'ODD 12 sur la consommation et la production responsables.

11. Parmi les défis de l'économie des plateformes que les politiques doivent relever, on peut citer la fracture numérique, tant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci, la sécurité des données, la protection de la vie privée, les questions de souveraineté, les problèmes de concurrence et la crainte que les innovations liées à l'économie des plateformes n'entraînent des pertes d'emplois, du moins dans un premier temps.

12. D'une part, l'innovation est et sera essentielle pour utiliser les capacités excédentaires et offrir d'autres possibilités. Pour faciliter ce processus, l'économie des plateformes impose de repenser l'approche de la réglementation en mettant l'accent sur les effets plutôt que sur les spécifications et les règlements techniques qui reproduisent le statu quo et protègent les

intérêts établis. Pour encourager les innovations bénéfiques pour la transition vers une économie circulaire, il faudrait renforcer la responsabilité des producteurs en matière de recyclage, élaborer des normes technologiques communes qui facilitent les échanges sur les plateformes et supprimer progressivement les subventions néfastes accordées aux activités non circulaires.

13. Si une nouvelle approche des règles d’habilitation est nécessaire, les effets externes de réseau liés aux économies d’échelle et de gamme des plateformes créent inévitablement des problèmes de monopole et de position dominante sur le marché et une nouvelle approche de la réglementation dans ce domaine peut également être nécessaire. Pour répondre à ces besoins, *les gouvernements doivent eux-mêmes faire preuve d’innovation*, en essayant différentes méthodes, en suivant attentivement l’évolution de la situation et en transposant à plus grande échelle ce qui fonctionne.

14. D’un autre côté, l’innovation déstabilisante qui est à l’origine de l’économie des plateformes peut créer des gagnants et des perdants, du moins à court terme. L’économie « à la tâche » favorisée par les plateformes peut réduire la stabilité et la sécurité de l’emploi. Dans la mesure où les plateformes peuvent obtenir davantage de services à partir d’un stock donné d’actifs physiques, le volume d’actifs requis diminue et des emplois peuvent être perdus dans la production de ces actifs. Des possibilités d’emploi peuvent également être perdues pour ceux qui n’ont pas les compétences ou l’accès numérique nécessaires pour participer pleinement à l’économie des plateformes. La fracture numérique peut également entraîner une augmentation des inégalités entre les grandes villes et les zones rurales, ainsi qu’entre les pays développés et les économies en transition. *La politique sociale devrait s’attaquer aux vulnérabilités découlant du travail sous contrat et assurer un investissement continu dans une éducation et une formation appropriées* afin d’offrir à tous des possibilités d’entrepreneuriat et d’emploi. Il a également été avancé que les règles fiscales devraient être réformées afin de déplacer la charge fiscale du travail vers l’utilisation des ressources.

15. Certaines des plateformes les plus connues et les plus influentes aujourd’hui sont mondiales, ce qui explique en grande partie leur attrait. Dans le même temps, certaines activités de partage et certaines initiatives d’économie circulaire fonctionnent mieux au niveau de la ville ou au niveau local et les avantages des plateformes mondiales peuvent profiter de manière disproportionnée aux grands acteurs plutôt qu’aux ménages et aux petites et moyennes entreprises (PME). En particulier, les utilisateurs de plateformes numériques génèrent de grandes quantités de données à valeur commerciale, soit en créant du contenu pour ces plateformes, soit simplement par leurs habitudes d’utilisation, mais ne conservent souvent pas la propriété ni la maîtrise de ces données. Au contraire, celles-ci sont souvent maîtrisées et exploitées commercialement par les propriétaires des plateformes mondiales. *Pour que les données puissent être largement utilisées et échangées, il faut mettre en place, aux niveaux national et international, des cadres permettant de résoudre les problèmes de sécurité, de confidentialité et de souveraineté en la matière.*

Exploiter les marchés publics pour renforcer l’innovation en faveur du développement durable

16. Le deuxième webinaire a eu lieu le 23 octobre et a porté sur le thème « Mieux reconstruire : exploiter les marchés publics pour renforcer l’innovation en faveur du développement durable ». Il a été l’occasion de réfléchir aux moyens par lesquels les pays pouvaient mieux exploiter le potentiel des marchés publics pour stimuler l’innovation et opérer la transition vers une économie circulaire et, plus largement, vers le développement durable.

17. Dans la région de la CEE, les dépenses liées aux achats publics représentent souvent 15 % et plus du produit intérieur brut national et peuvent devenir un outil puissant pour stimuler l’innovation. Ces dépenses peuvent être utilisées comme un instrument stratégique pour atteindre des objectifs socioéconomiques et environnementaux et comme un levier pour faciliter la transition vers une économie circulaire et parvenir à une production et une consommation durables, conformément à l’ODD 12. Alors qu’ils augmentent les dépenses publiques en réponse à la pandémie due au coronavirus, les gouvernements ont l’occasion d’utiliser les marchés publics favorisant l’innovation pour mieux reconstruire.

18. Les membres de l'Équipe ont examiné les meilleures méthodes et pratiques relatives à l'exploitation des marchés publics pour favoriser l'innovation dans la région de la CEE, ainsi que les défis et les obstacles à surmonter, et ils ont mis en évidence différentes politiques et leurs avantages et inconvénients.
19. « Exploiter les marchés publics pour renforcer l'innovation » est une méthode nouvelle assortie d'un ensemble spécifique d'outils de politique générale visant à stimuler l'innovation, qui est inédite dans le monde et qui a le potentiel de résoudre de grands problèmes et peut-être même de devenir la base de marchés entièrement nouveaux.
20. Les deux principaux outils de politique générale sont :
- i) Les *achats publics avant commercialisation*, dans le cadre desquels les organismes de passation de marchés accordent des subventions à des entreprises innovantes pour démarrer des travaux de recherche-développement dont le concept est validé et qui peuvent déboucher sur des solutions novatrices susceptibles d'être achetées à grande échelle ; et
 - ii) Le *dialogue compétitif*, dans le cadre duquel les organismes de passation de marchés entrent en contact avec un nombre éventuellement important d'entreprises innovantes afin de connaître l'état d'avancement de la technologie et les possibilités d'apporter des solutions novatrices à des problèmes spécifiques.
21. Exploiter les marchés publics pour renforcer l'innovation est exigeant sur le plan de la gouvernance du processus, des compétences requises dans les organismes de passation de marchés et des risques à gérer.
22. Dans le même temps, les modes traditionnels de passation de marchés publics, moins exigeants, peuvent s'avérer très efficaces pour apporter et mettre à l'échelle des solutions innovantes qui, si elles ne sont pas inédites dans le monde, le sont dans le pays ou dans le secteur public du pays, à condition que les cadres juridiques permettent la flexibilité nécessaire et prévoient les incitations adéquates.
23. Jusqu'à présent, seule une fraction des dépenses totales liées aux achats publics, généralement moins de 10 % même dans les pays avancés, est consacrée aux marchés publics favorisant l'innovation, qui ciblent systématiquement l'innovation. Plusieurs problèmes et obstacles subsistent, en particulier dans les économies en transition, notamment l'absence de cadre juridique approprié, l'aversion pour le risque, les craintes d'un éventuel manque de transparence et d'une possible corruption lorsque les organismes de passation de marchés s'engagent étroitement avec les fournisseurs potentiels avant de lancer les appels d'offres, le manque de capacité des organismes de passation de marchés, notamment la capacité de contrôler les résultats tout au long de la durée de vie d'un projet et d'agir en cas de résultats insuffisants, le manque de soutien politique de haut niveau et les coûts élevés.
24. Bien que les intervenants aient souligné que les solutions devaient être adaptées aux différents besoins nationaux, plusieurs recommandations ont été formulées en vue d'une application générale.
25. *Les cadres juridiques devraient être un élément central des réformes.* La plupart des économies avancées ont inclus des dispositions relatives à l'exploitation des marchés publics pour favoriser l'innovation dans leurs stratégies de passation de marchés ou leurs cadres juridiques, mais même dans ces pays, la mise en œuvre fait souvent défaut. Les cadres juridiques doivent garantir l'équité procédurale et la non-discrimination et permettre aux organismes de passation de marchés de poursuivre des objectifs environnementaux, circulaires et sociaux en plus des objectifs purement économiques.
26. Pour assurer cette flexibilité, les cadres juridiques devraient permettre d'attribuer les appels d'offres sur la base d'une évaluation du coût du cycle de vie plutôt que sur celle du prix le plus bas. Cette méthode permet aux organismes de passation de marchés d'adopter une perspective à long terme et de résoudre les problèmes liés à une distorsion des prix proposés par les fournisseurs potentiels causée par des externalités négatives. Il a été avancé qu'au lieu de simplement autoriser l'utilisation du coût du cycle de vie comme critère d'attribution, il faudrait rendre ce critère obligatoire afin de contrecarrer les incitations, souvent intégrées dans les budgets publics, à réduire au minimum les dépenses courantes.

27. Un autre élément de flexibilité essentiel qui devrait être intégré dans les cadres juridiques des marchés publics est l'utilisation de spécifications fonctionnelles plutôt que techniques dans les appels d'offres. Les spécifications fonctionnelles décrivent les résultats escomptés du produit ou du service à acquérir, plutôt que le produit ou le service lui-même. Les fournisseurs potentiels ont ainsi la possibilité de proposer de nouvelles solutions innovantes, au lieu de se trouver enfermés dans une solution technologique donnée.

28. *Les marchés publics devraient s'inscrire dans des stratégies environnementales et numériques nationales plus larges* liées à l'innovation et au développement durable, ainsi qu'à la promotion de l'économie circulaire.

29. En particulier dans le cas des marchés publics favorisant l'innovation entendus au sens strict, les organismes publics devraient apprendre à comprendre le marché, ainsi qu'à définir clairement leurs propres besoins, en coopération avec les organismes chargés des marchés publics et les entités gouvernementales qui en font la demande. Les gouvernements devraient adopter une approche stratégique, y compris en menant des activités de prospective technologique, et assurer un dialogue avec les innovateurs et les investisseurs. Les procédures de passation de marchés devraient également être favorables à l'innovation, s'agissant notamment des jeunes entreprises et des PME. Les plateformes d'administration en ligne peuvent être très utiles à cet égard.

30. Pour gérer ces relations avec succès et de manière transparente, les organismes publics doivent également *améliorer les compétences et les capacités des responsables des marchés publics* en matière de collecte de données, de suivi des résultats et de gestion des risques. Pour inciter à investir dans ces compétences, les marchés publics favorisant l'innovation devraient être passés régulièrement et systématiquement et bénéficier d'un soutien politique de haut niveau.

31. *De nouvelles formes de partenariat et de coopération*, tant au niveau national entre acheteurs et fournisseurs qu'au niveau régional et international, *sont essentielles* pour relever ces défis.

32. Les recommandations et les bonnes pratiques mises en évidence lors du débat de fond seront consignées dans un document d'orientation qui sera présenté à la prochaine session du Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé et alimentera les délibérations de la soixante-neuvième session de la Commission économique pour l'Europe, qui aura lieu en avril 2021 sur le thème « Promouvoir l'économie circulaire et l'utilisation durable des ressources naturelles dans la région de la CEE ».

Examen des travaux et plans pour 2021

33. Le 27 octobre, les membres de l'Équipe ont examiné les travaux réalisés depuis leur douzième réunion.

34. Le secrétariat a présenté les conclusions et les recommandations issues du recensement des politiques d'innovation en Europe orientale et dans le Caucase du Sud, dont la publication sera lancée lors d'une manifestation en ligne de haut niveau prévue pour le 25 novembre 2020. Les pays participants ont remercié le secrétariat pour l'excellent travail réalisé dans le cadre de ce recensement, qu'ils ont jugé très utile et venu à point nommé pour déterminer où en sont les pays dans le processus de développement et de réforme des politiques et institutions d'innovation. Le recensement a aussi été jugé utile en tant qu'exercice d'apprentissage mutuel et de transfert de connaissances essentielles sur l'analyse des politiques d'innovation. Il a été suggéré que le réseau de points de contact créé à cette occasion continue de travailler ensemble et que la combinaison de la politique d'innovation avec d'autres domaines de politique générale, par exemple la spécialisation intelligente, soit considérée comme un sujet d'analyses futures. Le secrétariat a proposé que la méthodologie du recensement puisse être appliquée à d'autres sous-régions en fonction de la demande et des ressources extrabudgétaires.

35. Le secrétariat a également présenté les conclusions et les recommandations de politique générale issues de l'étude sur l'innovation au service du développement durable en Géorgie, dont la publication sera lancée lors d'une manifestation en ligne de haut niveau prévue pour le 9 décembre 2020. Les représentants de la Géorgie ont remercié le secrétariat

pour l'excellent travail effectué dans le cadre de cette étude et ont salué la complémentarité de l'évaluation nationale réalisée dans l'étude et de l'évaluation comparative réalisée dans le recensement des politiques d'innovation, auquel la Géorgie avait participé en parallèle. Ils ont également souligné l'importance de concevoir un programme de renforcement des capacités sur la base des recommandations formulées dans l'étude et se sont félicités de l'assistance de la CEE, notamment pour la mise en œuvre de réformes politiques dans le domaine des marchés publics favorisant l'innovation.

36. Le secrétariat a aussi présenté d'autres domaines de travail, parmi lesquels le programme de renforcement des capacités nationales sur le thème « Science, technologie, politiques d'innovation et risques » concernant le Bélarus, un atelier régional de renforcement des capacités sur le thème « Promouvoir les entreprises innovantes à forte croissance en Europe orientale et dans le Caucase », les travaux menés à l'appui du Groupe de travail sur l'innovation et la technologie au service du développement durable du Programme spécial des Nations Unies pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA), y compris une analyse des lacunes en matière de science, de technologie et d'innovation (STI) visant à déterminer les domaines prioritaires dans lesquels les pays participant à ce programme devraient coopérer pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie d'innovation du SPECA, et une publication sur les villes intelligentes et durables, élaborée en coopération avec d'autres divisions de la CEE.

37. Les membres de l'Équipe ont remercié la Fédération de Russie et la Suède pour leur soutien financier aux travaux de l'Équipe et se sont félicités des résultats obtenus. Le Bélarus, en particulier, s'est dit très satisfait du programme de renforcement des capacités susmentionné et a estimé que ce programme pourrait également être utile à d'autres pays. L'Équipe a apprécié le travail solide entrepris par le secrétariat, l'utilité des différentes politiques proposées par le passé et le caractère ciblé et constructif du programme de renforcement des capacités.

38. Enfin, le secrétariat a présenté le plan d'activités intersessions 2020-2021 de l'Équipe de spécialistes. Les activités proposées comprennent : un document d'orientation intitulé « Mieux reconstruire après la COVID-19 : promouvoir l'innovation pour bâtir un avenir durable » ; la création et la première réunion de l'Équipe spéciale sur les principes applicables à des politiques d'innovation ; une enquête sur l'incidence de la pandémie de coronavirus sur l'innovation et l'action des pouvoirs publics ; une réunion du Groupe de travail sur l'innovation et la technologie au service du développement durable du SPECA, en collaboration avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) en 2021 ; le lancement du recensement des politiques d'innovation en Europe orientale et dans le Caucase du Sud ; le lancement de l'étude sur l'innovation au service du développement durable en Géorgie ; la mise en chantier des études sur l'innovation au service du développement durable en Ouzbékistan et en République de Moldova ; une analyse des lacunes en matière de STI s'inscrivant dans le cadre de la stratégie d'innovation au service du développement durable du SPECA. En ce qui concerne le renforcement des capacités, un programme sera élaboré pour la Géorgie sur la base des recommandations de l'étude et un projet pilote de renforcement des capacités en ligne portant sur certains aspects de la politique d'innovation sera entrepris dans le cadre de l'Équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies pour la science, la technologie et l'innovation au service du développement durable. L'Arménie a demandé d'ajouter des activités de renforcement des capacités fondées sur les conclusions et les recommandations du recensement des politiques d'innovation. Le Bélarus a demandé que soit poursuivie la collaboration sur le financement des risques et du capital-risque, ainsi que sur l'exploitation des marchés publics pour favoriser l'innovation. La Géorgie a proposé d'accueillir une manifestation sous-régionale en 2021 lorsque les restrictions de déplacement liées à la pandémie de coronavirus seraient levées.

39. Les études suivantes seront également publiées : un manuel sur les politiques en faveur des entreprises innovantes à forte croissance en Europe de l'Est et dans le Caucase du Sud, un manuel d'orientation sur les pépinières d'entreprises à l'intention des pays membres du SPECA et un répertoire de bonnes pratiques élaboré par l'Équipe de spécialistes au cours des dernières années.

40. Les membres de l'Équipe ont accueilli favorablement le plan d'activités intersessions 2020-2021.

41. Le secrétariat a noté que la pandémie de coronavirus avait des répercussions de plusieurs manières sur le travail de l'Équipe et continuerait d'en avoir au cours des mois suivants. Les déplacements étant le principal facteur de risques, les décisions intergouvernementales essentielles au déroulement des travaux seront prises selon des procédures d'approbation tacite intersessions et des webinaires remplaceront les réunions physiques si nécessaire. Des fonds seront en outre réaffectés des voyages au soutien des webinaires. Dans toutes les activités, le rôle de la politique d'innovation dans la reconstruction en mieux et la promotion de la transition vers une économie circulaire sera pris en compte comme il se doit.

42. L'Équipe a suggéré de s'appuyer à l'avenir sur les expériences positives de réunions virtuelles, en exploitant davantage les avantages de la coopération avec un grand nombre des organismes partenaires.

43. Les décisions relatives aux travaux présentés et au plan d'activités intersessions 2020-2021 seront prises selon la procédure d'approbation tacite.

44. La prochaine réunion de l'Équipe de spécialistes est prévue en principe pour les 14 et 15 novembre 2021.
