

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

Recueil de bonnes pratiques permettant de promouvoir un développement fondé sur le savoir



NATIONS UNIES

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

**Recueil de
bonnes pratiques
permettant de
promouvoir un
développement
fondé sur le savoir**



NATIONS UNIES

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

**RECUEIL
DE
BONNES PRATIQUES
PERMETTANT
DE PROMOUVOIR UN
DÉVELOPPEMENT FONDÉ
SUR LE SAVOIR**



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2008

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ECE/CECI/5

Copyright © Nations Unies, 2008

Tous droits réservés

Imprimé à l'Office des Nations Unies à Genève (Suisse)

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
<i>Numéro de vente: 08.II.F.17</i>
ISBN: 978-92-1-216505-9

AVANT-PROPOS

Le XXI^e siècle porte la marque de deux processus intimement liés, à savoir la mondialisation et le développement fondé sur le savoir. L'activité économique mondiale est désormais induite pour l'essentiel par le savoir, en ce sens que la production, la distribution et l'utilisation de connaissances sont les principaux facteurs qui déterminent la croissance, la création de richesse et l'emploi. Grâce aux progrès des technologies de l'information et des communications, ces facteurs sont également devenus des phénomènes planétaires. L'apparition de chaînes de valeur ajoutée mondiales fondées sur le savoir en tant que moteurs clés de la croissance économique globale représente à la fois un défi à relever et une occasion à saisir pour les entreprises et les pays, ainsi que pour les responsables politiques nationaux et internationaux.

La CEE a un rôle appréciable à jouer au niveau international en favorisant le développement fondé sur le savoir. Son sous-programme Coopération et intégration économiques est centré sur la création d'un environnement politique, financier et réglementaire favorable à la croissance économique, à un développement axé sur les connaissances et au renforcement de la compétitivité des entreprises et des pays dans la région de la CEE. Par l'intermédiaire de ses organes subsidiaires intergouvernementaux et de ses réseaux d'experts, la CEE facilite une concertation sur les mesures à prendre, se traduisant par des travaux normatifs d'orientation pragmatique à l'appui d'un développement fondé sur le savoir dans d'importants domaines d'action.

Le présent *Recueil de bonnes pratiques* expose certains des résultats des travaux réalisés dans les cinq domaines thématiques ci-après, dans le cadre du sous-programme de la CEE Coopération et intégration économiques: «Politiques relatives à l'innovation et à la compétitivité», «Entrepreneuriat et développement des entreprises», «Financement d'un développement innovant», «Commercialisation et protection des droits de propriété intellectuelle» et «Partenariats public-privé». Les synthèses des bonnes pratiques qui y sont présentées sont le fruit de vastes consultations multipartites menées avec la participation active des réseaux d'experts qui apportent leur concours à l'exécution du programme de travail de la CEE. Les synthèses dont il est question ici ont été examinées et approuvées par le Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE.

La région de la CEE englobe des pays se trouvant à des niveaux de développement très différents. Conformément au mandat défini pour le sous-programme Coopération et intégration économiques, le *Recueil de bonnes pratiques* s'adresse essentiellement aux dirigeants de pays de la CEE en voie de rattrapage sur le plan économique. Cela étant, la présentation synthétique de bonnes pratiques permettant de promouvoir le développement fondé sur le savoir peut intéresser un public plus large dans l'ensemble de la région de la CEE. J'espère donc que cette publication sera utile à tous les partenaires et professionnels qui s'attachent à relever les défis de l'économie du savoir à l'heure de la mondialisation.

Le Secrétaire exécutif de la
Commission économique des Nations Unies
pour l'Europe



Marek Belka

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
SIGLES ET ACRONYMES	viii
RÉSUMÉ	ix
I. SYNTHÈSE DES BONNES PRATIQUES FAVORISANT L'INNOVATION ET SA DIFFUSION	1
A. INTRODUCTION	1
B. POURQUOI IL FAUT INTERVENIR AU NIVEAU DES POLITIQUES GÉNÉRALES	2
C. BONNES PRATIQUES DE NATURE À FAVORISER L'INNOVATION ET LA COMPÉTITIVITÉ	3
D. NÉCESSITÉ D'UNE VISION À LONG TERME	4
E. À LA RECHERCHE DU DOSAGE ADÉQUAT DE POLITIQUES	5
F. POLITIQUES AXÉES SUR LA CAPACITÉ D'ABSORPTION	6
G. POLITIQUES VISANT LA PRODUCTION DE SAVOIR	7
H. POLITIQUES VISANT LA DIFFUSION DE L'INNOVATION	8
I. POLITIQUES VISANT À STIMULER LA DEMANDE D'INNOVATION	9
J. MESURES PROPRES À AMÉLIORER LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'INNOVATION	10
K. GRANDES TENDANCES ET PRINCIPAUX ENJEUX DES POLITIQUES	12
II. COMPILATION DES BONNES PRATIQUES ET POLITIQUES DE COMMERCIALISATION ET DE PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE	15
A. INTRODUCTION	15
B. LA JUSTIFICATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES	16
C. BONNES PRATIQUES ET POLITIQUES	17
D. CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE AU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE ET LES ENTREPRISES	18
E. STRATÉGIES APPLICABLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE POUR LES CHEFS D'ENTREPRISE ET LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	21
F. AUDITS, COMPTABILITÉ ET ÉVALUATION DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE	23

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
G. PROTECTION ET RESPECT DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE.....	25
H. PRINCIPALES CONCLUSIONS PRATIQUES	28
III. EXAMEN DES MESURES PRISES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES RELEVÉS DANS LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL, QUI ENTRAVENT L'ENTREPRENARIAT ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	31
A. INTRODUCTION.....	31
B. PRINCIPAUX OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES.....	31
C. ABAISSER LES OBSTACLES ADMINISTRATIFS.....	32
D. AMÉLIORER L'ADMINISTRATION FISCALE.....	35
E. FACILITER L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES JEUNES ENTREPRISES ET DES PME.....	36
F. FACILITER L'EXPANSION DES PME À L'ÉTRANGER.....	38
G. LUTTER CONTRE LA CORRUPTION	39
H. CONCLUSIONS	41
IV. RECENSEMENT DES BONNES PRATIQUES D'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE À L'APPUI DE L'INNOVATION ET DU DÉVELOPPEMENT INDUIT PAR LE SAVOIR	43
A. INTRODUCTION.....	43
B. LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES INNOVANTES.....	43
C. LES LEVIERS DU FINANCEMENT INITIAL PAR PRISE DE PARTICIPATION.....	44
D. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT INITIAL PAR PRISE DE PARTICIPATION	46
E. LEVÉE DE FONDS	49
F. INVESTISSEMENT.....	53
G. VALEUR AJOUTÉE.....	56
H. SORTIE	58
I. CONCLUSIONS GÉNÉRALES	59

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Page</i>
V. RÉSUMÉ DES LIGNES DIRECTRICES VISANT À PROMOUVOIR LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ ...	61
A. INTÉRÊT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	61
1. Que sont les partenariats public-privé?	61
2. Pourquoi créer des partenariats public-privé?	61
3. Développement des partenariats public-privé dans le monde	62
B. L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE.....	63
C. LES SEPT PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	65
Principe 1: Adoption d'une politique.....	66
Principe 2: Renforcement des capacités	66
Principe 3: Cadre juridique.....	67
Principe 4: Partage des risques	67
Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP	68
Principe 6: Avant tout, servir la population.....	69
Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales	69
D. EXEMPLES DE SUCCÈS	70
Principe 1: Adoption d'une politique.....	70
Principe 2: Renforcement des capacités	70
Principe 3: Cadre juridique.....	71
Principe 4: Partage des risques	71
Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP	71
Principe 6: Avant tout, servir la population.....	71
Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales	72
E. CONCLUSIONS	72

SIGLES ET ACRONYMES

APEC	Association de coopération économique Asie-Pacifique
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFAO	Conception et fabrication assistées par ordinateur
DPI	Droits de propriété intellectuelle
IED	Investissement étranger direct
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEB	Office européen des brevets
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats public-privé
R-D	Recherche-développement
RNB	Revenu national brut
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne

RÉSUMÉ

Le sous-programme de la CEE Coopération et intégration économiques a été mis en place essentiellement pour promouvoir la création d'un environnement politique, financier et réglementaire propice à la croissance économique, au développement fondé sur le savoir et au renforcement de la compétitivité des entreprises et des pays dans la région de la CEE. Il s'agit à cet égard de diffuser et de faire appliquer parmi les États membres l'expérience acquise, les leçons retenues et les meilleures pratiques observées.

Le programme de travail correspondant comprend les cinq grands domaines thématiques suivants:

- Créer un environnement propice au développement de l'innovation et à la compétitivité fondée sur le savoir;
- Promouvoir un environnement propice à l'entrepreneuriat et au développement des PME;
- Promouvoir un environnement propice à une intermédiation financière efficace en faveur du développement de l'innovation;
- Favoriser une protection efficace, sur le plan réglementaire, des droits de propriété intellectuelle et renforcer leur rôle dans le développement de l'innovation;
- Promouvoir les meilleures pratiques pour assurer des partenariats public-privé efficaces.

On trouvera dans le présent *Recueil de bonnes pratiques* certains des résultats des travaux accomplis en 2007 dans le cadre du sous-programme susmentionné. Ces résultats revêtent la forme de normes réglementaires non contraignantes, de recommandations et de principes directeurs, réunissant des connaissances spécialisées et des orientations qui peuvent être utiles aux responsables de l'élaboration des politiques s'intéressant à divers aspects de l'économie du savoir. Les synthèses des bonnes pratiques présentées dans cette publication sont le fruit des efforts concertés du secrétariat de la CEE et des vastes réseaux d'experts qui collaborent à l'exécution du programme de travail de la CEE. Dans le cadre d'une telle coopération, chacun des documents réunis ici a fait l'objet d'un large débat et d'un examen collégial au sein de cette communauté d'experts.

Les synthèses en question ont été approuvées par le Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE, organe intergouvernemental qui supervise les activités relevant de ce sous-programme. À la session qu'il a tenue du 5 au 7 décembre 2007, le Comité a invité les États membres de la CEE à diffuser au niveau national les recommandations pratiques issues des réunions d'experts, ainsi que les principales conclusions contenues dans les synthèses des bonnes pratiques et autres documents directifs relevant des différents domaines thématiques, et à les mettre à profit dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décisions.

I. SYNTHÈSE DES BONNES PRATIQUES FAVORISANT L'INNOVATION ET SA DIFFUSION

A. INTRODUCTION

Compte tenu du programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE pour 2007-2008, qui propose pour domaine d'intervention «Créer un environnement propice au développement de l'innovation et à la compétitivité fondée sur le savoir», et des conclusions de sa première réunion tenue à Genève les 8 et 9 mars 2007, l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité est convenue du plan d'exécution suivant pour ses principaux produits et activités en 2007:

- Examen comparatif sur le thème «Créer un environnement propice à une compétitivité accrue et à des systèmes nationaux efficaces d'innovation. Enseignements tirés des actions menées dans les pays de la CEE»; et
- Synthèse des bonnes pratiques de nature à favoriser l'innovation et sa diffusion.

L'examen comparatif a été établi sur la base de documents et autres informations soumis par les membres de l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité ainsi que d'autres documents et ressources accessibles au public. Le texte de cet examen, qui peut être consulté sur le site Web du Comité (<http://www.unece.org/ceci/>), fera l'objet d'une publication officielle de la CEE.

Le but de la présente synthèse, qui repose en grande partie sur les conclusions de l'examen comparatif, est d'apporter des informations utiles, du point de vue de l'élaboration des politiques, sur les bonnes pratiques de nature à créer un environnement propice au développement de l'innovation et à la compétitivité fondée sur le savoir dans la région de la CEE. Par définition, cette synthèse donne simplement un résumé de ces pratiques et des actions menées dans les pays. L'examen comparatif contient des informations plus détaillées.

Les pays membres de la région de la CEE sont très dissemblables du point de vue de leur capacité d'innovation. Conformément au mandat du Comité, cette synthèse est axée principalement sur les pays de la CEE en phase de «rattrapage» sur le plan économique¹. Toutefois, elle concerne plus généralement l'apprentissage transnational, c'est-à-dire la diffusion des pratiques les meilleures dans l'ensemble de la région de la CEE. Ainsi, elle vise à favoriser ce processus et à promouvoir l'élaboration de politiques plus efficaces de développement des technologies et de rattrapage fondé sur la technologie.

¹ Tout au long du présent document, l'expression «pays en phase de rattrapage» est utilisée pour désigner le groupe des 10 nouveaux États membres de l'Union européenne (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), les pays de l'Europe du Sud-Est (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Serbie) et les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine).

B. POURQUOI IL FAUT INTERVENIR AU NIVEAU DES POLITIQUES GÉNÉRALES

Les notions de «dysfonctionnement du marché» et de «biens d'intérêt public» sont les plus communément invoquées pour justifier un soutien public à la recherche. Pour ce qui est de l'innovation, les raisons qui justifient une intervention au niveau des politiques générales sont plus nombreuses car, dans ce domaine, le secteur public comme le secteur privé jouent un rôle important. L'innovation étant une activité systémique non confinée à des entreprises déterminées, il existe dans ce cas un risque de défaillance de réseaux ou de systèmes. Par conséquent, les raisons évoquées plus haut sont entre autres d'éventuelles défaillances d'institutions comme les universités, les offices des brevets, les systèmes financiers et d'autres organes publics et privés.

Ces raisons, ainsi que l'importance des politiques à mettre en œuvre, n'ont cessé d'évoluer et de croître à mesure de la sophistication de plus en plus grande des processus d'innovation dans l'économie mondialisée moderne. De nos jours, l'innovation est le fruit d'interactions continues entre des entreprises, leurs fournisseurs et leurs clients et des acteurs extérieurs comme des universités ou des centres de recherche-développement (R-D). Les entreprises qui innovent ne travaillent pas isolément mais plutôt en réseaux et ces activités sont fortement tributaires de l'environnement extérieur sectoriel, régional et national. L'expression «système national d'innovation» désigne, dans un pays donné, ces interdépendances systémiques qui influencent les processus favorisant l'innovation et sa diffusion dans l'économie considérée.

Ce caractère interactif suppose que soient largement utilisés des instruments systémiques prenant simultanément pour cibles les différents éléments du système national d'innovation. Ces instruments concernent l'ensemble des fonctions nouvelles liées à la gestion du processus d'innovation, qu'il s'agisse par exemple de gérer les communications, de construire et d'organiser des systèmes d'innovation, de concevoir des programmes d'apprentissage et d'expérimentation, de mettre en place une infrastructure de renseignement stratégique ou de stimuler la présentation de la demande et la définition d'une stratégie et d'un projet. La mise en œuvre de tous ces instruments exige une coordination extrêmement poussée et, de ce fait, une intervention de la puissance publique.

Une implication des pouvoirs publics paraît d'autant plus justifiée dans les pays de la CEE en phase de rattrapage que leurs systèmes nationaux d'innovation présentent des faiblesses structurelles communes:

- L'activité d'innovation est limitée à quelques grandes entreprises nationales qui lui consacrent une part relativement importante de leur budget;
- Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent le maillon le plus faible du système national d'innovation comme en témoigne le très faible pourcentage de PME qui innovent;
- Les entreprises étrangères investissent comparativement davantage dans la R-D et l'innovation que les entreprises nationales; et
- Les relations entre les grandes et les petites entreprises nationales sont particulièrement ténues, de même que les liens horizontaux entre les sociétés dominées par l'investissement étranger direct (IED) et les entreprises nationales.

Pour se hisser au niveau des économies développées, il faut à la fois adopter des technologies déjà en vigueur et innover. Les pays en phase de rattrapage soucieux de se doter des moyens nécessaires à une croissance économique forte et soutenue sur le long terme se doivent de remédier à leurs faiblesses structurelles pour poser les fondements d'une croissance fondée sur la technologie.

L'un des enseignements à tirer de ce qui a été fait dans les pays est qu'une politique d'innovation ne peut à elle seule pallier les inconvénients d'une conjoncture médiocre et d'un climat peu propice aux investissements. Les conditions de base nécessaires au bon fonctionnement de marchés concurrentiels sont tout aussi indispensables que des activités relevant expressément d'une politique d'innovation. Une telle politique ne pourra être efficace que dans un climat propice aux investissements et une conjoncture favorable.

Une politique d'innovation ne devrait pas non plus servir de formule toute prête à mettre en avant en période électorale. Pour réussir, elle nécessite une vision à long terme et l'entente des différents partenaires concernés. Comme en témoignent aussi bien l'expérience des pays développés que celle des pays en phase de rattrapage, une telle politique est plus facile à mettre en place en période de croissance qu'en période de récession, encore que dans ce cas, le besoin d'innover se fasse moins fortement sentir.

C. BONNES PRATIQUES DE NATURE À FAVORISER L'INNOVATION ET LA COMPÉTITIVITÉ

Auparavant, toute politique d'innovation était essentiellement centrée sur la R-D, c'est-à-dire sur le côté offre. La tendance est actuellement à des politiques d'innovation de la deuxième génération, orientées vers des systèmes et des groupements. Avec la troisième génération, qui commence à apparaître, on part du principe que le potentiel d'innovation d'autres secteurs ou domaines d'action peut être réalisé moyennant l'optimisation intersectorielle, par la coordination et l'intégration, des éléments des politiques d'innovation des différents secteurs.

Les bonnes pratiques qui favorisent l'innovation et la compétitivité peuvent être définies comme des interventions ou des mesures qui renforcent les synergies et corrigent les faiblesses du système d'innovation. Il faut notamment s'attacher à donner aux politiques individuelles, ou sectorielles, une cohérence horizontale ou logique intrinsèque susceptible de réduire les risques de non-concordance en cas d'objectifs éventuellement contradictoires.

Ce qui a été fait dans les pays témoigne à l'évidence de l'importance capitale du contexte institutionnel et des conditions bien précises à remplir pour créer un environnement propice à l'innovation et à la compétitivité fondé sur le savoir. Il est essentiel de garantir l'autonomie des institutions de R-D et de savoir et leur utilité pour l'économie, mais aussi de prévoir des liens et des synergies avec l'économie mondiale. Un système institutionnel favorisant à la fois l'ouverture et la concurrence technologique devrait alors être l'objectif premier d'une politique nationale d'innovation et de compétitivité.

De ce point de vue, la notion de bonne pratique est un peu ambiguë dans la mesure où transférer directement un «facteur de haute performance» d'un pays ou d'un système à l'autre ne produira pas nécessairement les mêmes résultats que dans le système d'origine. Il n'existe pas non plus de schéma «optimal» de gouvernance en matière d'innovation puisque des fonctions identiques peuvent être exercées par différentes institutions.

En conséquence, s'il y a beaucoup à apprendre de comparaisons intelligentes entre différents systèmes nationaux (apprentissage par la comparaison), la recherche comparative systématique des meilleures méthodes dans des domaines étroits sans qu'il soit tenu compte du contexte systémique ne saurait être qualifiée de «bonne pratique». Quand on s'attache à élaborer une politique à l'échelle nationale, il ne faut jamais oublier que les liens entre les conditions structurelles et l'appui du secteur public à l'innovation sont chaque fois différents selon le pays considéré.

D. NÉCESSITÉ D'UNE VISION À LONG TERME

Des priorités nationales largement acceptées sous forme de politiques et de grands projets stratégiques à long terme facilitent la coordination, étant pourvoyeuses de consensus et de compréhension mutuelle. Pour être efficace, il faudrait que la définition de ces priorités s'inscrive dans un processus plus vaste d'élaboration de politiques d'innovation et de compétitivité au moyen de tout un ensemble d'outils de renseignement stratégique comme la prospective, l'étude comparative, la surveillance et l'évaluation. La définition des priorités devrait aussi être coordonnée sur la base de consultations et d'activités conduites avec les principaux partenaires et le public en général.

Il faut aussi, pour de réels résultats, que l'expression de ces priorités soit présente à deux niveaux: celui des institutions et celui du renseignement stratégique. Au niveau institutionnel, les conseils d'orientation jouent un rôle important dans la définition des priorités mais ne suffisent sans doute pas pour la mise en place d'ensembles horizontaux complets de politiques d'innovation et de croissance économique soutenue. Au niveau du renseignement stratégique, il est essentiel d'établir des liens étroits avec le processus de définition des priorités et d'utiliser des instruments comme la prospective et l'étude des politiques.

Toute vision à long terme doit avoir pour objectif premier la cohérence des actions connexes menées par des organes publics et des acteurs privés. D'après ce qui a été fait dans les pays, on peut considérer comme étant une bonne pratique le fait de définir les contours d'une telle vision à long terme dans le cadre d'un processus d'orientation institutionnalisé faisant intervenir les principaux partenaires et intégrant la mise en forme de représentations à long terme (prospective) de l'évolution technologique et économique.

Des exercices de prospective bien conçus peuvent accroître la capacité de coordination des systèmes nationaux et locaux d'innovation, de même que leur capacité de riposte à des défis venus de l'extérieur. Ils peuvent aussi faciliter la coordination entre les organes politiques et les différents partenaires qui s'occupent d'innovation. La prospective favorise la formation d'idées nouvelles qui seraient inaccessibles aux différents partenaires pris séparément.

Un travail efficace de prospective reposant sur un processus de participation devrait atteindre les objectifs suivants:

- Parvenir à une meilleure compréhension commune des représentations souhaitables et réalisables de l'avenir; et
- Rassembler en un réseau fonctionnel les partenaires appelés à faire de ces représentations une réalité.

Ces objectifs sont intimement liés: une meilleure compréhension commune est nécessaire à un travail en réseau et vice-versa. Il est donc important de s'attacher à les atteindre simultanément. À ce titre, l'élaboration de la feuille de route technologique conduite au Canada sous la direction de l'industrie et avec l'aide des pouvoirs publics et l'exercice prévisionnel exécuté au Royaume-Uni pourraient être d'excellents exemples.

E. À LA RECHERCHE DU DOSAGE ADÉQUAT DE POLITIQUES

L'éventail des politiques nationales et leur efficacité ne peuvent être jugés et évalués qu'en fonction du système national d'innovation, y compris de ses forces et de ses faiblesses. Le contexte institutionnel dans lequel sont définis les objectifs des politiques d'innovation explique pourquoi ces derniers restent très ambigus dans la plupart des pays. Certains ne se fixent pas encore d'objectifs clairement définis rapportés aux mesures à prendre pour les atteindre.

L'hétérogénéité des systèmes nationaux d'innovation invite aussi à prévoir des approches et des ensembles de mesures différents pour équilibrer l'aide des pouvoirs publics à telle ou telle intervention innovante ou déterminer les institutions appelées à favoriser l'innovation (conditions structurelles). Il n'existe pas pour cette question de solution généralement applicable susceptible de servir de modèle. Toute solution sera forcément spécifique d'un pays et d'un contexte donnés et devra reposer sur une évaluation systématique.

L'un des objectifs politiques des pays en phase de rattrapage est de combler ce que l'on a appelé le «retard d'exécution», c'est-à-dire le décalage entre les sources d'innovation et leurs utilisateurs. De ce point de vue, l'expérience des pays plus avancés qui se sont dotés de politiques dans ce but pourrait être utile.

Dans les pays en phase de rattrapage, l'ensemble de mesures prévues reste essentiellement axé sur la R-D et très classique en ce sens que l'on observe une forte bipolarisation ou séparation des responsabilités entre l'éducation/les sciences et l'innovation/l'industrie. Une politique tournée vers l'avenir, compte tenu en particulier de l'évolution récente de notre compréhension des politiques d'innovation et de compétitivité, devrait aussi réaliser un juste équilibre entre différents principes et objectifs.

Les pays en phase de rattrapage se doivent aussi de relever un autre défi, à savoir concilier des principes et objectifs contradictoires en matière d'innovation et de compétitivité et trouver un juste équilibre entre les institutions et la libre concurrence en matière de financement ou entre la qualité requise à l'échelle mondiale et les besoins locaux. D'une manière générale, il paraît nécessaire de recourir davantage à la mise à la concurrence pour l'attribution des fonds publics de R-D et au financement sur la base de projets. Par ailleurs, le système national d'innovation devrait contribuer à la production de savoirs nouveaux mais aussi à leur diffusion à tous les niveaux de l'économie.

Trouver le bon dosage de politiques n'est pas facile. À cette fin, il est utile de ne pas perdre de vue les principes et les conditions préalables ci-après:

- Tout instrument propre à favoriser l'innovation devrait être mis au point dans le cadre d'une stratégie globale cohérente et bien coordonnée au sein d'un ensemble de mesures bien équilibré et réalisable;

- Les programmes d'innovation devraient être traités comme des expériences d'apprentissage et, par conséquent, faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation extérieures. Idéalement, ils devraient être mis en route comme des programmes pilotes puis interrompus en cas d'échec ou amplifiés en cas de succès; et
- Il est essentiel de ne pas encombrer les stratégies d'un trop grand nombre de projets dotés de fonds insuffisants.

Si l'objectif final du dosage de politiques d'innovation et de compétitivité est de créer un environnement propice à une croissance fondée sur l'innovation, il faut que ce dosage de politiques garantisse des synergies entre les conditions structurelles et les éléments clefs de la capacité nationale d'innovation. Ces éléments – capacité d'absorption, production de savoir, diffusion et demande – sont en interaction au sein des systèmes d'innovation. Les systèmes nationaux capables de créer des synergies entre les différents éléments de la capacité d'innovation sont plus aptes à promouvoir l'innovation et une croissance économique basée sur l'innovation.

Si les conditions structurelles façonnent chacun de ces éléments, elles ne suffisent pas à elles seules à établir une corrélation positive entre croissance et innovation. De bonnes conditions structurelles doivent donc être couplées à un système national d'innovation à part entière, c'est-à-dire aux éléments de la capacité nationale d'innovation.

F. POLITIQUES AXÉES SUR LA CAPACITÉ D'ABSORPTION

La capacité d'absorption de l'innovation au niveau macroéconomique est fonction des compétences disponibles au niveau microéconomique et de leur acquisition sur les lieux de travail. Les pays membres de la CEE en phase de rattrapage ont un assez bon niveau d'éducation mais manquent de programmes adéquats de formation et de recyclage. Le développement du capital humain y est donc une priorité. Il incombe aussi aux entreprises de développer la formation en cours d'emploi, garante de gains de productivité.

Les systèmes existants de formation professionnelle et de recyclage devraient être réformés et viser en particulier les adultes dont les compétences sont insuffisantes ou devenues obsolètes. Les entreprises devraient être dotées de capacités de formation et les travailleurs encouragés à en faire usage. Les pouvoirs publics pourraient favoriser une véritable culture de la formation en faisant jouer la concurrence et en tenant compte des résultats obtenus pour l'attribution des subventions. Les employeurs devraient être étroitement associés à la direction des programmes de recyclage mais aussi à l'élaboration des politiques des pouvoirs publics afin que le système de formation réponde à leurs besoins et à ceux d'autres partenaires clefs. Des mesures devraient également être prises pour stimuler la concurrence entre tous les prestataires d'activités de formation, publics ou privés, employeurs compris.

Dans une économie fondée sur le savoir, les universités devraient devenir les moteurs et les promoteurs essentiels du développement du capital humain. Des études poussées et une base scientifique solide devraient être les conditions préalables d'un «apprentissage par l'acte» et de l'acquisition de connaissances tout au long de la vie, ce qui exigerait un rééquilibrage des trois principales fonctions de l'université, à savoir l'enseignement, la recherche et la commercialisation des connaissances. Dans les pays où le secteur R-D a toujours été négligé dans le cadre de l'université, des efforts accrus devraient être faits pour stimuler la recherche au sein de celle-ci.

Plusieurs pays de la région de la CEE ont adopté des programmes de politique générale axés sur la capacité d'absorption, essentiellement par le biais de mesures de développement du capital humain. On citera entre autres les programmes mis en œuvre au Bélarus, au Danemark, en Estonie, dans la Fédération de Russie, en Israël, en Italie, au Kazakhstan, en Lituanie, en Slovaquie, en Slovénie, etc. L'échange de données sur ces expériences et l'étude des succès et des échecs d'autres pays pourraient se révéler utiles pour l'amélioration des politiques.

G. POLITIQUES VISANT LA PRODUCTION DE SAVOIR

Les pays en phase de rattrapage de la CEE ont besoin d'accroître le niveau général de leurs dépenses de R-D, qui restent relativement faibles par rapport au produit intérieur brut et caractérisées par une forte domination du secteur public et une faible participation des entreprises. Cet objectif, soit une augmentation des dépenses tant publiques que privées de R-D, exige une action coordonnée et concertée des secteurs public et privé en fonction des priorités nationales en matière d'innovation.

L'augmentation des dépenses de R-D passe également par une réforme et la transformation des systèmes nationaux de R-D, qui devraient être essentiellement des systèmes d'entreprise et faire davantage de place à la diffusion, d'une part pour adapter l'offre d'innovation à la demande des entreprises locales et d'autres services de savoir et, d'autre part, en raison de l'importance de l'adaptation au sein des pays en phase de rattrapage.

Dans ces pays, la réforme des systèmes de R-D devrait consister aussi à soutenir le secteur émergent des nouvelles entreprises à support technologique qui devraient être appelées à jouer un rôle important dans la R-D. Ces entreprises fonctionnent dans un climat de concurrence technologique où les obstacles commerciaux, techniques et financiers sont plus grands que dans le cas d'une concurrence basée sur les coûts. Il faudrait que le dosage retenu de politiques d'innovation et de compétitivité comporte des moyens de réduire ces obstacles pour les nouvelles entreprises à support technologique des pays en phase de rattrapage.

Dans les industries modernes, les systèmes de production de savoir confèrent un rôle important aux utilisateurs. Il faudrait par conséquent modifier les politiques, en particulier dans les pays en phase de rattrapage, pour soutenir davantage les utilisateurs en tant que sources d'innovation. Le but devrait être d'encourager l'innovation conduite par les utilisateurs, à la fois en en faisant connaître les possibilités et en supprimant les obstacles à son introduction. Il conviendrait aussi d'encourager une participation des utilisateurs à l'élaboration des normes, qui contribuent à façonner les technologies nouvelles.

La production de savoir fait également intervenir tout un ensemble d'activités au-delà de la R-D, en particulier l'amélioration des produits et des techniques de production, des logiciels, de la conception et du marketing, et l'utilisation active des connaissances et technologies nouvelles générées ailleurs. Les activités d'innovation dont ne rendent pas compte les indicateurs traditionnels que sont par exemple les investissements consentis dans la R-D ou le nombre de brevets déposés (on parle aussi d'«innovation cachée») devraient se voir accorder toute la priorité voulue dans le dosage retenu de politiques. Ces innovations sont le fruit de recherches plus spécifiques de tel ou tel secteur et sont très largement influencées par les conditions structurelles et les politiques générales des pouvoirs publics.

H. POLITIQUES VISANT LA DIFFUSION DE L'INNOVATION

Le caractère systémique de l'innovation et les liens et réseaux ainsi mis à contribution confèrent une importance grandissante à la diffusion de l'innovation, à ses canaux et à ses mécanismes de transmission. À cet égard, les liens les plus importants, dans les pays de la CEE en phase de rattrapage, sont entre autres ceux qui existent entre les entreprises étrangères et les entreprises locales, entre les grandes et petites entreprises, et entre les centres de recherche et de technologie et l'industrie de même que les liens établis par le biais de groupements innovateurs. La mise en œuvre de politiques publiques destinées à créer de nouveaux liens et à renforcer les liens existants a donc toute sa place dans un bon dosage de politiques d'innovation et de compétitivité.

La diffusion des savoirs nouvellement acquis dans tous les rouages de l'économie appelle la mise en œuvre de politiques axées sur différentes formes de partenariats. Dans le domaine de la R-D, cela suppose différents types de partenariats public-privé censés faciliter la circulation des connaissances et l'adaptation des activités de R-D aux besoins des entreprises. Différentes pratiques existent à cet égard dans les pays de la CEE en phase de rattrapage, entre autres des centres communs de R-D (Pologne), des accords de coopération à long terme (comme les centres de compétences existant en Estonie ou les centres de R-D de Hongrie), des réseaux et des groupements (Hongrie, République tchèque), des programmes technologiques nationaux (Pologne) et des grands projets d'entreprises (Fédération de Russie). Les bonnes pratiques de ce type pourraient être encore développées et d'autres pays pourraient en tirer profit.

Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, l'un des enjeux importants, lié à l'IED, est de relier les entreprises attirant des investissements étrangers et intégrées à des chaînes de valeur et les systèmes nationaux d'innovation. Le but devrait être de coupler l'IED au processus national d'innovation, par exemple au moyen de programmes conçus pour favoriser l'IED fondé sur l'innovation et l'établissement de liens au niveau local. À cet égard, on citera comme exemples positifs le programme d'intégration hongrois et le cadre israélien de coopération mondiale dont l'objectif est d'encourager une coopération industrielle, en matière de R-D, entre des sociétés israéliennes et des sociétés multinationales.

La formation de groupements – constituant une masse critique d'entreprises sur un territoire donné –, qui sont liés les uns aux autres par le biais de l'offre et de la demande, fournit une base solide pour l'émergence d'avantages concurrentiels. Dans ce domaine, il s'agira de privilégier l'établissement de liens étroits entre tous les partenaires des secteurs aussi bien public que privé. Il faudrait que les interventions des pouvoirs publics appuient les efforts fournis par le secteur privé pour améliorer les performances, au sein d'une stratégie intégrée de création d'avantages concurrentiels. Il serait également très utile d'engager des «facilitateurs» qui pourraient travailler au sein de régions, sensibiliser à l'importance des groupements et améliorer la culture de la coopération entre les entrepreneurs. Des programmes de soutien à des groupements d'entreprises ont été introduits ces dernières années dans plusieurs pays en phase de rattrapage, par exemple en Hongrie, en Lituanie, en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovénie. Toutefois, nombre de ces programmes sont axés sur les moyens d'identifier et de relier les acteurs concernés mais négligent les aspects dynamiques des structures interdépendantes ainsi créées.

Il serait également urgent de réformer les unités sectorielles de R-D héritées du passé dont le nombre reste très élevé dans certains pays en phase de rattrapage (notamment la Fédération de Russie, la Pologne, la Roumanie et l'Ukraine) par rapport aux économies de marché développées. On pourrait par exemple transformer ces unités en réseaux de centres de soutien à l'innovation proposant essentiellement des services de formation, de conseil et d'information. De nombreuses

possibilités s'offrent à cet égard en matière d'apprentissage transnational grâce à l'exemple des pays qui ont mis en place avec succès des centres de compétences.

Dans ce domaine, il faut aussi envisager l'adoption de mesures propres à améliorer l'efficacité des organismes de soutien (pépinières d'entreprises, centres d'appui à l'innovation, etc.) et à les relier plus étroitement en un système efficient et efficace. Dans certains cas, il s'agira de transformer des organes d'appui inefficaces se contentant de fournir des aides financières en véritables moteurs de la production et de la diffusion de connaissances. Dans d'autres cas, il s'agira d'en faire des lieux dédiés à la croissance fondée sur l'innovation et non plus de simples centres d'appui général aux entreprises. Le but de ces réformes sera de faire en sorte que ces organismes d'appui obéissent à la demande et fassent fond, dans toute la mesure possible, sur l'expertise et les compétences du secteur privé. Le cofinancement du secteur public devrait être assuré sur le long terme et sur la base de critères de réalisation transparents.

Des perspectives intéressantes s'ouvrent aussi pour des programmes axés sur la diffusion de l'innovation dans les pays en phase de rattrapage, en particulier dans le cadre d'activités exécutées en aval en liaison avec les capacités de production. Des projets de démonstration dans des domaines comme la gestion de la qualité, la conception et la fabrication assistées par ordinateur ou l'information commerciale dans des secteurs déterminés mériteraient d'être soutenus en raison de leur fort pouvoir de conviction et de formation. Ils pourraient bénéficier d'un cofinancement sous réserve que leurs résultats soient mis à la disposition d'autres entreprises.

I. POLITIQUES VISANT À STIMULER LA DEMANDE D'INNOVATION

Une forte croissance économique ne se traduit pas automatiquement par de la demande de R-D et d'innovation. Pour cela, quelques conditions doivent être réunies, en particulier un cadre macroéconomique stable, un climat propice aux affaires, des marchés performants et compétitifs, un système financier efficace et développé, des droits de propriété intellectuelle bien protégés, des réglementations et des marchés publics transparents, entre autres. La création d'un environnement propre à stimuler la demande d'innovation suppose la mise en œuvre de politiques publiques bien ciblées.

Les pouvoirs publics pourraient envisager de prendre des mesures susceptibles de faire du secteur financier un système d'intermédiation de nature à favoriser une croissance induite par l'innovation. Ils pourraient notamment envisager des incitations à la mobilisation de crédits pour l'innovation, en particulier pour les PME. Le secteur public pourrait aussi concevoir et appuyer des systèmes permettant de répartir entre divers partenaires les risques financiers associés à des activités innovantes.

Des réformes devraient également être engagées pour accroître l'efficacité des incitations budgétaires, qui devraient être neutres et ne pas privilégier des secteurs ou groupes d'entreprises déterminés. Dans la région de la CEE, les politiques publiques ont fait et font encore l'objet de réformes importantes apportées à l'objet et à la nature des aides budgétaires et des instruments politiques connexes. Ainsi, les mesures d'ordre budgétaire en faveur de la R-D ont récemment pris de l'importance dans l'Union européenne, en particulier dans les anciens États membres, mais aussi dans d'autres pays comme la Russie et Israël. De telles mesures ont toujours joué un rôle important aux États-Unis. À cet égard, les pays de la CEE pourraient beaucoup apprendre les uns des autres, en particulier pour ce qui concerne les exigences administratives, les formes d'incitations, les groupes cibles, la définition des activités de R-D, le traitement des entreprises étrangères, etc.

Le développement durable passe par une coopération accrue entre les politiques d'innovation et celles de l'environnement. De plus en plus, les entreprises se rendent compte qu'elles ne doivent plus se contenter de respecter les règlements et de réduire les coûts mais qu'elles doivent exploiter les possibilités de profit que recèle l'innovation en matière d'environnement. De même, les politiques d'innovation devraient faire une plus grande place à l'environnement, tant pour stimuler la croissance économique que pour en réduire l'impact sur l'environnement. Étant donné les interdépendances systémiques des processus d'innovation des entreprises, une harmonisation des demandes en matière d'environnement permettrait sans doute d'améliorer l'introduction et la diffusion des innovations dans ce domaine, ce qui suppose que les politiques aient pour cibles des chaînes et les réseaux de valeur plutôt que des entreprises individuelles.

J. MESURES PROPRES À AMÉLIORER LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'INNOVATION

Le caractère multidimensionnel et multisectoriel des activités d'innovation exige une coordination et une collaboration dans de multiples domaines d'action: économie, finances, industrie, éducation et sciences, emploi, activités régionales, protection sociale et santé et environnement. Cela suppose que la gouvernance en matière d'innovation fasse l'objet de réformes ciblées, en particulier dans les pays en phase de rattrapage, à plusieurs échelons du secteur public et dans différentes organisations, y compris aux points de rencontre entre le monde des affaires et l'ensemble de la société. Ces réformes devraient principalement viser à contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques intégrées d'innovation et de compétitivité.

Plus précisément, il s'agira entre autres d'améliorer les mécanismes de coordination des politiques, en particulier dans les pays en phase de rattrapage. À cette fin, il conviendra d'encourager la participation active de tous les partenaires concernés, y compris les entreprises privées, et de tenir dûment compte de leurs intérêts. La participation des partenaires concernés à toutes les phases clés du processus de coordination débouchera sur des politiques et ensembles de mesures non seulement mieux conçus mais aussi plus efficaces.

Dans ce domaine, les expériences ne manquent pas dans les pays de la région de la CEE. Parmi les exemples de mise en place réussie de mécanismes de coordination, on citera entre autres le rôle institutionnel du Bureau du responsable des affaires scientifiques au Ministère de l'industrie, du commerce et du travail en Israël, les pratiques de coordination suivies en Allemagne et au Danemark et des pratiques analogues en Slovaquie et ailleurs. L'étude de ces expériences pourrait se révéler profitable pour les décideurs dans l'ensemble de la région de la CEE.

Ce qui a été fait dans les différents pays montre également qu'il n'existe pas de schéma «optimal» unique de gouvernance en matière d'innovation. On observe tout un éventail de pratiques sans doute susceptibles d'être adaptées aux particularités nationales. On constate aussi que les mécanismes de gouvernance changent avec le temps en fonction de l'évolution des besoins dans les pays.

Il est important que les pays de la CEE en phase de rattrapage remédient au cloisonnement de leurs systèmes nationaux d'innovation et renforcent la coordination tant horizontale que verticale. Il est également nécessaire de procéder à l'intégration plus systématique des politiques publiques et de déterminer comment différents domaines d'action influent sur les activités d'innovation.

Des exercices de prospective pourraient aussi aider à réorienter les systèmes nationaux d'innovation des pays en phase de rattrapage qui, actuellement axés sur la production de savoir, devraient faire davantage de place à la diffusion des innovations, aux capacités d'absorption et à la nécessité de répondre aux besoins des utilisateurs locaux (demande). Cela signifie non pas que des études de prospective scientifique soient superflues dans les pays en phase de rattrapage, mais que la prospective devrait aussi concerner ce qui se passe en aval, par exemple les activités d'innovation et d'appui et les services à forte intensité de savoir.

La façon dont sont mises en œuvre les politiques d'innovation et de compétitivité est souvent plus importante que la façon dont elles sont conçues. Les pays en phase de rattrapage de la CEE, où l'exécution laisse encore à désirer dans la plupart des cas, auraient donc besoin de prendre des mesures pour remédier à cet état de choses.

Dans la région de la CEE, de plus en plus de pays confient l'exécution des politiques à des institutions spécialisées. Toutefois, le rôle de ces institutions varie selon les pays. Certains ont des ministères restreints et des institutions importantes alors que dans d'autres, de plus grands ministères font un gros travail d'élaboration de politiques et de programmes. Ces institutions peuvent être du type «monoprincipal», soit une institution qui travaille pour un ministère (par exemple Enterprise Ireland, l'Agence technologique nationale de Finlande, etc.) ou du type «multiprincipal», soit une institution qui fait fonction d'intermédiaire pour plusieurs ministères.

Dans les économies développées de la CEE, le rôle des institutions chargées de l'innovation évolue: elles agissent davantage comme des partenaires que comme des organes de réglementation ou d'arbitrage. À cet égard, on citera l'agence suédoise VINNOVA qui a pour mission de promouvoir une croissance durable par la mise en place de systèmes efficaces d'innovation et le financement de travaux de recherche appliquée.

Bien que plusieurs pays en phase de rattrapage aient créé des institutions et organismes chargés de l'innovation, il leur reste à résoudre un certain nombre de problèmes à ce sujet. Il faudrait par exemple donner à ces institutions davantage d'autonomie et un rôle stratégique au sein du système national d'innovation, en particulier en matière de coordination des politiques. Il faudrait aussi leur garantir le degré de décentralisation, de transparence et de souplesse nécessaire à la coordination de différents programmes intersectoriels. Elles devraient par ailleurs jouir de davantage de latitude opérationnelle de façon que la gestion et la mise en œuvre des politiques soient relativement indépendantes de la prise de décisions courantes et des contraintes budgétaires annuelles. D'autres pays en phase de rattrapage ont encore à créer des institutions chargées de l'innovation.

L'existence d'une forme de soutien national organisé à l'innovation est également nécessaire à une bonne gouvernance. Elle garantit la participation des partenaires à l'élaboration de la politique d'innovation, y compris de ses objectifs à long terme, et facilite la formation d'un consensus sur la formulation et l'exécution des politiques. Comme exemples de système national organisé de soutien à l'innovation, on citera entre autres le Conseil de mondialisation au Danemark, l'institutionnalisation de l'organe allemand de soutien à l'innovation au sein du système national de gouvernance de l'innovation, le Conseil polonais de l'entrepreneuriat, le Conseil de la compétitivité en Ukraine, etc. Les gouvernements des pays de la région de la CEE ont tout intérêt à s'engager dans cette voie et pourraient soutenir davantage la mise en place et le renforcement de systèmes nationaux organisés de soutien à l'innovation.

K. GRANDES TENDANCES ET PRINCIPAUX ENJEUX DES POLITIQUES

Les tendances et enjeux communs qui se dessinent dans la région de la CEE en matière de politiques d'innovation et de compétitivité sont notamment les suivants:

- Plusieurs pays font de gros efforts de développement des ressources humaines pour accroître les effectifs et les compétences des personnes tournées vers l'innovation;
- Des politiques sont mises en œuvre pour résoudre les problèmes posés par la multiplication des interactions nationales et internationales et des flux de connaissances, en particulier par la création d'initiatives nationales et internationales basées sur des partenariats, de groupements d'entreprises, de pôles de compétitivité, etc., et de nouveaux programmes pour la conception et l'exécution des politiques;
- Dans les pays, les régions jouent un rôle de plus en plus grand dans la mise en œuvre des politiques d'innovation et de compétitivité, ce qui oblige à mieux coordonner ces actions avec les cibles et initiatives déterminées au niveau national;
- On observe depuis quelque temps la volonté de faire de l'innovation un élément majeur de l'économie en encourageant les entreprises privées à investir davantage dans la R-D en particulier et dans d'autres formes d'innovation en général;
- Les politiques publiques mettent aussi davantage l'accent sur le rôle de la réglementation, des marchés publics et d'autres éléments des conditions de l'activité commerciale qui influent sur l'efficacité des systèmes nationaux d'innovation;
- Dans les pays en phase de rattrapage de la CEE, les politiques ont été influencées par des facteurs supplémentaires liés aux processus de transformation en cours et aux pressions exercées contre des héritages du passé. Il s'agit en particulier d'une évolution progressive – mais parfois chaotique – vers des systèmes de R-D basés sur l'entreprise et vers des activités axées sur la diffusion au sein des systèmes nationaux d'innovation.

Nombreux sont les pays en phase de rattrapage qui ont mis au point toute une gamme d'instruments politiques en faveur de l'innovation et de la compétitivité sans que les effets de ces instruments soient encore pleinement visibles. Dans plusieurs d'entre eux, les ensembles de politiques mis en place au niveau national font encore une très large place au financement public de la recherche. Des efforts devraient donc être faits pour que soient utilisés des modes de financement plus divers allant au-delà des systèmes classiques de financement institutionnel d'instituts publics de recherche et de subventionnement de projets de recherche vers d'autres systèmes tels les appels d'offres et les systèmes de prêts et de garanties, les systèmes de financement sur fonds propres, les incitations budgétaires, l'acquisition de services de R-D, etc.

Une des autres tendances nouvelles est le rôle accru que joue l'évaluation des politiques. Le mouvement en faveur de pratiques d'évaluation plus transparentes et plus visibles témoigne de l'intérêt croissant porté au rôle de l'innovation dans une économie du savoir.

Bien que des méthodes d'évaluation élaborées existent, en particulier dans les économies développées de la CEE, elles n'étaient jusqu'à récemment que rarement appliquées et alors, essentiellement de façon rétrospective. Il faudrait que l'évaluation fasse automatiquement partie d'une approche de l'élaboration de politiques et de programmes fondée sur l'acquisition de

connaissances et intégrée au cycle complet de l'élaboration de politiques pour une coordination et une gouvernance plus efficaces. Un exemple de bonnes pratiques existe à cet égard au Royaume-Uni où l'argumentaire initial présenté pour des mesures proposées comporte des indicateurs destinés à faciliter l'évaluation.

Ce qui distingue entre autres les pays en phase de rattrapage est la nécessité de procéder à une évaluation des instituts de recherche et de technologie. Il s'agirait non seulement d'évaluations régulières annuelles ou à moyen terme mais aussi d'évaluations institutionnelles visant à restructurer et à réorganiser les instituts de recherche et leurs activités.

Les pays en phase de rattrapage en particulier sont confrontés à la nécessité de conjuguer l'efficacité des moyens d'action individuels et la cohérence d'ensemble de la panoplie de mesures retenue. Pour cela, deux éléments doivent être pris en compte:

- L'efficacité des moyens d'action individuels doit être examinée dans le contexte des systèmes nationaux d'innovation par rapport aux objectifs qui sont les leurs dans ces systèmes et au sein de l'ensemble plus vaste de politiques dont ils font partie. Il faudrait pour cela définir les synergies et les interactions susceptibles d'accroître l'efficacité des différents moyens d'action et de donner un ensemble adéquat de principes d'action;
- Si des systèmes appropriés de gouvernance sont nécessaires (ou du moins utiles) au bon fonctionnement du système national d'innovation, ils ne suffisent pas à en garantir le succès. Le succès d'un système d'innovation est la résultante d'un éventail beaucoup plus large de facteurs et de conditions allant au-delà de la politique d'innovation proprement dite et englobant des conditions structurelles et différents facteurs non technologiques.

Pour accroître l'efficacité globale de la panoplie de mesures censée favoriser l'innovation et la compétitivité et veiller à ce que ces mesures soient parfaitement adaptées aux buts et objectifs des politiques générales à long terme, il importe de s'attaquer à d'autres problèmes:

- Il est de plus en plus nécessaire de conduire des évaluations systémiques plus nombreuses et plus complètes des politiques d'innovation et de compétitivité pour mieux en comprendre les interactions et les effets;
- Les institutions et organismes chargés de l'innovation devraient être dotés des moyens de renseignement stratégique nécessaires à une meilleure coordination aux différents échelons de la gouvernance; et
- Les pouvoirs publics devraient s'attacher à mieux faire connaître les questions d'innovation dans tous les ministères dans la mesure où le cloisonnement des structures de gouvernance se solde souvent par une diminution des capacités stratégiques.

Dans une économie mondialisée caractérisée par des liens nombreux et complexes entre différents sous-systèmes sociaux et techniques, l'élaboration d'instruments de politique générale propres à favoriser l'innovation et la compétitivité exige de plus en plus une forme de «renseignement stratégique» qui paraît être à la base de tout ce qui peut être qualifié de bonnes pratiques, en matière de politiques d'innovation et de compétitivité, si l'on analyse ce qui se passe

dans les pays. Pour que les politiques d'innovation et de compétitivité soient plus efficaces, il importe par conséquent d'améliorer le renseignement stratégique et de lui donner un rôle accru.

Cela suppose logiquement que soient améliorés et renforcés les principaux instruments du renseignement stratégique comme la prospective, les indicateurs d'innovation, les études comparatives, les cycles d'évaluation systématique et l'étude transnationale des politiques. Des instruments plus efficaces de renseignement stratégique peuvent contribuer à améliorer les processus d'élaboration des politiques, en permettant notamment:

- De comprendre les déterminants de la R-D et de l'innovation;
- De fournir des indices pour certaines questions immédiates;
- De donner un aperçu des tendances et des évolutions futures en matière de politiques d'innovation;
- De suivre les progrès accomplis et d'analyser l'impact des mesures prises;
- D'adapter le fonctionnement des organismes et autres institutions à l'évolution de l'environnement et des instruments de politique générale.

II. COMPILATION DES BONNES PRATIQUES ET POLITIQUES DE COMMERCIALISATION ET DE PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

A. INTRODUCTION

Le programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE prévoit, dans le domaine correspondant au point «Favoriser une protection efficace, sur le plan réglementaire, des droits de propriété intellectuelle et renforcer leur rôle dans le développement de l'innovation», de confier à l'Équipe de spécialistes de la propriété intellectuelle la tâche consistant à établir les documents suivants:

- Un rapport comparatif sur «La commercialisation des actifs intellectuels, la transformation des produits de la recherche-développement en actifs incorporels et la création de marchés fonctionnels pour ces produits»; et
- Une compilation des bonnes pratiques et politiques en matière de commercialisation et de protection de la propriété intellectuelle.

Lors des consultations qui ont suivi sa première réunion, tenue à Genève les 23 et 24 novembre 2006, l'Équipe de spécialistes a arrêté une liste de thèmes à traiter en priorité dans les documents en question. Ces thèmes sont:

- Le rôle de la propriété intellectuelle dans le transfert de technologie entre les institutions publiques de recherche et les entreprises;
- La gestion de la propriété intellectuelle dans les petites et moyennes entreprises (PME);
- L'audit, l'évaluation et la comptabilité de la propriété intellectuelle; et
- Le respect des droits de propriété intellectuelle (DPI).

Le rapport comparatif est actuellement établi à partir des documents d'orientation et autres éléments fournis à la CEE par les membres de l'Équipe, ainsi que d'autres documents et éléments accessibles à tous.

La présente compilation des bonnes pratiques et politiques s'inspire largement des conclusions du rapport comparatif et des résultats d'une conférence internationale tenue à Genève les 25 et 26 juillet 2007. Son but est de présenter des conclusions utiles pour déterminer la ligne de conduite à tenir s'agissant des bonnes pratiques applicables à certains aspects de la commercialisation, de la protection et du respect de la propriété intellectuelle dans la région de la CEE.

La région de la CEE comprend des pays dont les niveaux de développement économique sont très différents. Compte tenu du mandat confié au Comité de la coopération et de l'intégration économiques, la présente compilation porte principalement sur les pays en phase de rattrapage dans la région de la CEE. Elle a néanmoins aussi pour but de contribuer au processus général d'apprentissage par les pays des bonnes pratiques et politiques destinées à encourager la commercialisation et la protection de la propriété intellectuelle et le respect des droits de propriété intellectuelle dans l'ensemble de la région de la CEE.

B. LA JUSTIFICATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

La propriété intellectuelle est un facteur primordial dans la poursuite de l'expansion, du développement et de la compétitivité. Les progrès des connaissances, au sens large, sont l'un des principaux éléments moteurs à l'origine de la prospérité économique au XXI^e siècle. La révolution des technologies de l'information et des communications (TIC) à laquelle nous assistons a réduit dans des proportions spectaculaires les coûts de la création, du traitement et de la transmission des connaissances, tant au niveau national qu'au niveau transnational. Le rythme de l'innovation s'est fortement accéléré. Ces évolutions parallèles, celle d'une intégration économique internationale plus étroite et celle d'une accélération de l'innovation, engendrent de nouveaux défis pour les régimes de propriété intellectuelle et l'élaboration des politiques.

Pour être compétitifs à l'heure de la mondialisation de l'économie, les États membres de la CEE doivent entretenir, adapter et créer des cadres institutionnels et juridiques qui favorisent la production de connaissances et leur commercialisation. Les droits de propriété intellectuelle ont un rôle clef à jouer à cet égard.

Parallèlement, le processus d'innovation proprement dit tout comme les activités de production des entreprises prennent rapidement des dimensions mondiales, ce qui engendre des difficultés pour gérer, protéger et faire respecter les droits de propriété intellectuelle à l'étranger.

Les pays en phase de rattrapage doivent relever d'autres défis pour s'intégrer aux réseaux de production qui s'étendent de plus en plus à l'échelle mondiale et trouver leur place dans des chaînes de valeur de plus en plus mondialisées. Pour y parvenir, ils doivent accorder un rang de priorité élevé au développement de leurs propres capacités à innover, ainsi que de leur aptitude à assimiler et adapter les innovations technologiques venant des autres pays et à se faire progressivement une place plus importante dans la chaîne de valeur. Là encore, les régimes de propriété intellectuelle ont un rôle clef à jouer à cet égard.

Des régimes de droits de propriété intellectuelle bien conçus confèrent temporairement des droits exclusifs aux inventeurs et accroissent de ce fait leurs chances de récupérer les investissements souvent importants qu'ils doivent réaliser au départ pour encourager les innovations et les introduire sur le marché. Les régimes de droits de propriété intellectuelle devraient également permettre aux innovateurs de vendre, accorder sous licence ou céder les droits sur leurs innovations à d'autres acteurs qui peuvent être mieux placés pour les exploiter. Autrement dit, s'assurer des droits de propriété intellectuelle est une condition préalable essentielle avant de lancer des actifs intellectuels sur les marchés. Des régimes de droits de propriété intellectuelle bien conçus encouragent également les innovateurs à divulguer leurs connaissances afin que ceux qui prendront la suite puissent s'en inspirer, contribuant ainsi à l'accélération du rythme de l'innovation.

Cependant, il faut concilier l'octroi de droits exclusifs temporaires aux innovateurs afin qu'ils puissent récupérer leurs investissements avec la nécessité de permettre l'accès aux nouvelles connaissances pour que de futurs innovateurs et concurrents puissent les utiliser.

Les pays en phase de rattrapage sont en train de développer et d'adapter leurs régimes de propriété intellectuelle en vue de relever ces défis. Ils prennent des engagements dans le cadre des traités administrés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), des négociations d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et/ou des accords de partenariat avec l'Union européenne. Dans le même temps, ces traités et accords laissent encore une latitude considérable pour élaborer les politiques au niveau national.

C. BONNES PRATIQUES ET POLITIQUES

Un régime de propriété intellectuelle bien conçu et performant est non pas une fin en soi, mais un outil destiné à renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité de l'économie. Les responsables politiques devraient donc s'assurer que les pratiques et les politiques visant à améliorer le régime de la propriété intellectuelle sont compatibles et coordonnées avec les mesures visant plus largement à améliorer le cadre politique, juridique et réglementaire destiné à promouvoir l'innovation et la compétitivité².

L'efficacité des pratiques et politiques proposées dans le présent document dépend en partie des progrès accomplis dans la conception et la gestion des systèmes nationaux d'innovation, de la création de conditions générales adaptées au financement de l'innovation et des encouragements donnés aux chefs d'entreprise et aux PME qui innovent. Ces questions sortent du champ du présent document, mais elles sont actuellement abordées dans le cadre des autres domaines thématiques du programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques³.

Étant donné que l'efficacité des politiques relatives à la propriété intellectuelle dépend du cadre directif, réglementaire et juridique général, les bonnes pratiques et politiques esquissées ci-après doivent être simplement considérées comme des solutions possibles qui ont donné de bons résultats dans certains contextes. Lorsqu'ils étudieront ces solutions au moment de formuler leurs propres politiques en matière de propriété intellectuelle, les responsables devront prendre leurs décisions après avoir analysé minutieusement les conditions prévalant à cet égard dans leurs économies nationales respectives.

Les diverses politiques en matière de propriété intellectuelle sont également liées entre elles. Par exemple, celles visant à renforcer les capacités de gestion de la propriété intellectuelle dans les instituts de recherche ou les petites entreprises n'ont des chances d'avoir un impact important que si la protection juridique de la propriété intellectuelle est suffisamment forte et que les DPI sont effectivement respectés. Les politiques visant à renforcer la protection juridique de la propriété intellectuelle et la mise en œuvre des DPI ne sont guère susceptibles d'améliorer la capacité d'innovation et la compétitivité dans l'ensemble de l'économie si les innovateurs potentiels n'ont pas les connaissances, les compétences ou les ressources requises pour accéder au régime formel de propriété intellectuelle ou gérer de manière judicieuse leurs droits. Les pouvoirs publics devraient donc tenter de remédier simultanément aux insuffisances du régime de propriété intellectuelle à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la gestion de la propriété intellectuelle dans les instituts de recherche, les entreprises et les sociétés financières, du système juridique et institutionnel de protection de la propriété intellectuelle, ou de la mise en œuvre des DPI.

Une approche diversifiée des politiques en matière de propriété intellectuelle, visant simultanément à renforcer la protection et le respect des DPI existants et à améliorer les conditions de développement et de commercialisation de nouveaux actifs intellectuels, peut aussi contribuer à mobiliser le soutien politique d'un large échantillon de parties prenantes.

² L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle a mis au point un outil d'audit de la propriété intellectuelle au niveau national qui permet aux décideurs de procéder à une évaluation systématique des points forts et des points faibles des régimes mis en place dans ce domaine compte tenu de l'ensemble des mesures prises en faveur de l'innovation.

³ Voir les documents ECE/CECI/2007/3, ECE/CECI/2007/6 et ECE/CECI/2007/7.

D. CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE AU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE ET LES ENTREPRISES

Un des objectifs prioritaires de la politique relative à la propriété intellectuelle est de mieux tirer parti des connaissances générées par la recherche publique. Pour ce faire, il faut améliorer l'efficacité du transfert de technologie des universités et des autres établissements de recherche vers le secteur des entreprises pour pouvoir commercialiser les résultats de la recherche universitaire. Une meilleure gestion de la propriété intellectuelle tant par les établissements de recherche que par les entreprises peut contribuer à la réalisation de cet objectif.

Étant donné qu'une partie seulement des connaissances produites par la plupart des institutions publiques de recherche est brevetable et donc exploitable sous licence, il faudrait éviter une focalisation trop étroite des politiques sur la protection et la gestion de la propriété intellectuelle. Il est souvent préférable d'envisager plus largement le transfert de connaissances (en y incluant les connaissances tacites, les compétences et les savoir-faire outre les technologies brevetables). Ce point est particulièrement pertinent dans de nombreux pays en phase de rattrapage, où les instituts de recherche ont l'habitude de privilégier la mise au point de technologies au détriment du développement des capacités d'assimilation, d'adaptation et de diffusion.

Dans l'optique du transfert de technologie, les politiques relatives à la propriété intellectuelle ne devraient pas porter exclusivement sur les brevets. Certaines universités rencontrent des succès commerciaux considérables grâce au transfert de connaissances, par exemple au travers de leurs activités de téléenseignement ou d'apprentissage en ligne, qui ont besoin d'être protégées par des droits d'auteur.

Le développement fructueux de l'innovation dans une économie moderne est un processus complexe qui nécessite une coopération et une rétroaction entre la recherche universitaire, la R-D industrielle, la commercialisation et des relations avec la clientèle. Dans l'idéal, les institutions publiques de recherche et les entreprises devraient nouer des relations durables, dont les deux parties retirent des avantages qui ne dépendent pas de la réussite d'une initiative de recherche ou d'un projet de développement donnés. Il peut s'agir, pour les entreprises, de pouvoir puiser dans le vivier des institutions publiques de recherche pour recruter des candidats doués et, pour les chercheurs de ces institutions, de mettre à profit la collaboration avec l'industrie pour trouver de nouvelles idées pour la recherche scientifique. Les gouvernements peuvent aider les institutions publiques de recherche à s'associer à l'industrie et leur donner les moyens de le faire en leur accordant une autonomie et des ressources suffisantes pour qu'elles puissent embaucher après mise en concurrence des personnes expérimentées en matière de transfert de technologie, en encourageant la mise en commun des ressources des universités dans ce domaine et en promouvant l'adoption de critères d'évaluation des carrières universitaires qui tiennent compte des succès obtenus dans le transfert de technologie ou de connaissances, comme le dépôt de brevets et la collaboration avec l'industrie.

Une des bonnes pratiques qui ressortent de l'expérience des pays consiste à assujettir le transfert de technologie aux deux principes suivants: maximiser l'exploitation des connaissances produites par les instituts de recherche (grâce à l'excellence dans la recherche scientifique, la protection et l'utilisation de la propriété intellectuelle et la coopération avec l'industrie) et utiliser ces connaissances de manière responsable (en pérennisant les moyens de recherche scientifique des institutions publiques de recherche, en veillant à ce que les connaissances soient utilisées dans

l'intérêt de la société). La gestion de la propriété intellectuelle est un outil devant être utilisé pour appliquer ces principes et non une fin en soi.

En revanche, on ne peut considérer comme une bonne pratique l'adoption de politiques qui poussent les institutions publiques de recherche à protéger leurs travaux au titre de la propriété intellectuelle, essentiellement pour qu'elles en tirent des revenus qui leur permettraient de réduire leurs financements publics. On sait d'expérience que peu de travaux de recherche des institutions publiques sont d'emblée exploitables commercialement. Ils nécessitent le plus souvent de vastes travaux de mise au point et des investissements du secteur privé: les revenus générés par les licences et les redevances, s'il y en a, ne se matérialisent que longtemps après. Les revenus tirés de la propriété intellectuelle peuvent être très irréguliers, puisqu'ils dépendent non seulement des avancées de la recherche mais aussi de la conjoncture économique. Les institutions publiques de recherche ont donc besoin d'une source stable de financements publics initiaux. Envisagés sous l'angle de l'intérêt public, les programmes de transfert de technologie sont des investissements, dont les retombées devraient bénéficier à l'ensemble de l'économie et de la société, aspect dont les politiques devraient tenir compte.

L'expérience des pays montre que les institutions publiques de recherche sont confrontées à plusieurs défis s'agissant de l'utilisation de la propriété intellectuelle dans le transfert de technologie vers l'industrie, comme les conflits supposés avec la culture universitaire et la mission de ces institutions consistant à faire de la recherche fondamentale, une mauvaise gestion de la propriété intellectuelle⁴ et les conflits liés aux droits de propriété intellectuelle et à la répartition des revenus. En cas de collaboration transnationale, ces difficultés sont aggravées. Les politiques des gouvernements peuvent contribuer de manière décisive à les aplanir.

Les associations professionnelles et industrielles peuvent aussi jouer un rôle très utile face à de tels défis. Ainsi, dans certains pays, les associations de spécialistes du transfert de technologie et les associations industrielles collaborent pour rédiger des contrats types et des codes de conduite portant sur la propriété, la gestion et l'exploitation de la propriété intellectuelle dans les partenariats institutions publiques-industrie⁵. Ces contrats types et ces codes de conduite s'inspirent de bonnes pratiques et ils peuvent servir de point de départ dans les négociations engagées de leur propre initiative par les institutions publiques de recherche et les entreprises. Les gouvernements peuvent appuyer et encourager l'utilisation de ces contrats types et codes de conduite, par exemple en accordant des fonds publics au titre de la recherche de préférence aux institutions qui se distinguent par une bonne gestion de la propriété intellectuelle, comme en témoignent les bonnes pratiques qu'elles appliquent.

⁴ Au niveau des institutions publiques de recherche, une gestion efficace de la propriété intellectuelle soulève plusieurs questions, par exemple: comment obtenir un financement suffisant pour la gestion de la propriété intellectuelle et les bureaux de transfert de technologie étant donné que les bénéfices, s'il y en a, ne se matérialiseront que très longtemps après (au bout de dix à vingt-cinq ans)? Comment inciter le personnel des institutions publiques de recherche à tirer parti de la propriété intellectuelle et comment faire en sorte que ces incitations restent compatibles avec les autres moyens de transfert de technologie? Comment éviter ou résoudre les conflits d'intérêts éventuels entre, par exemple, l'utilisation des fonds pour la recherche fondamentale plutôt que pour la recherche appliquée, le libre accès aux connaissances ou leur stricte utilisation pour obtenir des revenus, les avantages individuels retirés par certains membres du personnel de décisions qu'ils prennent au nom de l'institution publique de recherche?

⁵ On peut citer comme exemples l'Association of University Technology Managers (AUTM) aux États-Unis, l'Association of University Research and Industry Links (AURIL) au Royaume-Uni, l'Association européenne des organisations de recherche et de technologie (EARTO) à Bruxelles, le Réseau C.U.R.I.E. en France ou le Techtrans Network au Danemark.

Les possibilités d'échange de données d'expérience et d'enseignements tirés en la matière entre États membres de la CEE sont également très nombreuses. Plusieurs organisations spécialisées dans le transfert de technologie aux niveaux national et sous-régional offrent des formations et des conseils dans ce domaine. Les responsables politiques des pays en phase de rattrapage pourraient envisager de faciliter la participation de spécialistes du transfert de technologie à ces formations en les subventionnant et en incluant parmi les critères servant à évaluer la qualité de la gestion de la propriété intellectuelle par les institutions publiques de recherche pour l'octroi de crédits à la recherche la possession du titre de spécialiste du transfert de technologie.

Les responsables politiques peuvent aussi améliorer la qualité de la gestion de la propriété intellectuelle dans les institutions publiques de recherche en favorisant la reconnaissance et l'agrément de programmes spécialisés de transfert de technologie.

Un des autres moyens permettant de favoriser le transfert de connaissances à long terme consiste à renforcer les liens entre les institutions publiques de recherche et l'industrie. L'action publique peut y contribuer en faisant adopter des règlements appropriés, en autorisant les dirigeants d'entreprises à enseigner à l'université et en permettant aux universitaires d'occuper des postes d'administrateurs externes dans les entreprises. Plus généralement, les pouvoirs publics pourraient envisager de mettre en place des programmes qui facilitent la mobilité entre les universités et les milieux d'affaires et entre pays.

Sur la question de savoir à qui revient la propriété intellectuelle créée par les institutions publiques de recherche, le consensus qui semble se dégager est qu'initialement ces institutions devraient avoir la priorité pour faire valoir des DPI sur les résultats de leurs recherches. Dans les pays où il n'en est pas ainsi, les gouvernements peuvent envisager de promulguer des textes législatifs à cet effet. Toutefois, ils devraient laisser aux institutions publiques de recherche toute latitude pour négocier d'autres régimes de propriété lorsque cela se justifie (par exemple lorsque le partenaire industriel a contribué de manière significative à la recherche).

Parallèlement à l'attribution par défaut de droits de propriété intellectuelle, les pouvoirs publics devraient en même temps charger les institutions publiques de recherche de s'attacher activement à commercialiser la propriété intellectuelle, tout en se réservant le droit de demander une licence non exclusive.

En ce qui concerne le partage des revenus provenant de la commercialisation de la propriété intellectuelle générée par les institutions publiques de recherche entre ces dernières, les chercheurs concernés et les partenaires industriels, il n'y a pas de règle universelle. Mais il semblerait qu'une bonne pratique serait pour les deux parties de se montrer réaliste quant à la valeur de la propriété intellectuelle, en reconnaissant, d'une part, les coûts afférents à la recherche dont la propriété intellectuelle est issue et, d'autre part, les dépenses nécessaires pour transformer cette propriété intellectuelle en un produit réussi.

L'innovation, qui revêt désormais un caractère mondial, ne peut pas être gérée de manière efficace à l'intérieur de frontières strictement nationales. Pour surmonter les difficultés liées au transfert de technologie et à la collaboration entre institutions publiques de recherche et industrie, qui sont exacerbées lorsque plusieurs pays sont concernés (par suite des différences entre les régimes de propriété intellectuelle et les règles juridiques correspondantes), il faut développer la coopération internationale en la matière. Des initiatives et des efforts sont menés, au sein de l'Union européenne par exemple, pour encourager une meilleure harmonisation au moyen de codes volontaires et d'autres formes de réglementation n'ayant pas de valeur contraignante, en ce

qui concerne aussi bien les régimes de DPI que la nature des relations commerciales entre les institutions publiques de recherche et l'industrie. Les gouvernements des pays en phase de rattrapage doivent prêter attention aux domaines dans lesquels leurs propres réglementations locales risquent d'entraver la collaboration transnationale entre institutions publiques de recherche ou entre ces institutions et les entreprises et voudront peut-être envisager de procéder à l'harmonisation de ces règlements.

E. STRATÉGIES APPLICABLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE POUR LES CHEFS D'ENTREPRISE ET LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Dans la région de la CEE, la grande majorité des emplois se trouvent dans les PME, qui assurent une part importante de l'activité économique totale. Cependant, celles-ci n'exploitent généralement pas toutes les possibilités offertes par le système formel de propriété intellectuelle, tendance qui est perceptible dans l'ensemble de la région.

La raison en est, en partie, que toutes les PME ne sont pas très innovantes et, même lorsqu'elles le sont, elles disposent par ailleurs d'autres moyens pour protéger leur propriété intellectuelle, comme le secret, les publications, la réactivité, la complexité des produits, la gestion des relations clients et le recours aux régimes des licences libres.

Par conséquent, l'objectif ne devrait pas être nécessairement de pousser toutes les PME à utiliser plus activement le système formel de propriété intellectuelle, mais plutôt de leur faire prendre mieux conscience des possibilités qu'offre son utilisation et de l'importance d'une stratégie interne en matière de propriété intellectuelle qui réponde à leurs propres besoins.

Ainsi qu'il ressort de l'expérience des pays de la région de la CEE, il semble cependant que les PME considérées collectivement sous-utilisent effectivement le système régime formel de propriété intellectuelle pour des raisons diverses, notamment:

- Une méconnaissance de ce système;
- Les coûts excessifs de l'obtention de DPI;
- La complexité excessive tant des modalités d'obtention de DPI que des recours civils et administratifs;
- Le manque de compétences spécialisées; et
- L'insuffisance des ressources humaines et financières nécessaires au respect des dispositions correspondantes, notamment les frais élevés de contentieux.

Compte tenu de l'hétérogénéité des PME, avant de fournir une aide pour la gestion de la propriété intellectuelle, les pouvoirs publics doivent d'abord déterminer quelles sont celles qui en ont le plus besoin. À cette fin, les responsables politiques pourraient envisager de confier la fourniture de l'aide destinée aux PME en matière de propriété intellectuelle à des organismes infranationaux (régionaux) mieux au fait des caractéristiques et des besoins des PME clientes potentielles.

L'expérience antérieure des pays en phase de rattrapage fait apparaître des problèmes supplémentaires dont les responsables politiques doivent se préoccuper, notamment:

- L'absence de demande stable pour des produits innovants sur le marché intérieur;
- Les difficultés que présente l'implantation sur les marchés mondiaux;
- La capacité d'innovation déclinante de nombreuses PME, qui est due en partie au manque de ressources pour financer l'innovation, de capital-risque par exemple;
- Le fait que l'on ne sait pas très bien qui est le détenteur réel de la propriété intellectuelle (par exemple dans les cas où celle-ci résulte de recherches financées par l'État); et
- Le respect insuffisant des DPI à cause du manque de ressources de l'appareil juridique.

Les responsables politiques ont à leur disposition une panoplie de moyens pour remédier aux problèmes auxquels les PME se heurtent en matière de propriété intellectuelle, par exemple:

- Des programmes de sensibilisation et de formation;
- L'octroi d'allègements fiscaux ou d'aides financières ou la réduction des redevances perçues pour la protection de la propriété intellectuelle;
- L'offre à titre gracieux ou à des tarifs subventionnés de services de conseil ou d'audit de la propriété intellectuelle;
- Des services d'appariement (entre donneurs et preneurs de licence potentiels); et
- Des contrats types pour l'octroi de licences.

Au niveau national un soutien peut être obtenu auprès d'institutions spécialisées dans l'aide aux PME, comme les services chargés du développement des entreprises, les conseils de productivité, mais aussi auprès des bureaux nationaux de la propriété intellectuelle. L'échange de bonnes pratiques et de guides réalisés en mettant à profit l'expérience de ces institutions devrait être encouragé.

Des recueils de bonnes pratiques et des guides sur la propriété intellectuelle spécialement conçus pour les chefs d'entreprise sont également élaborés par des organisations internationales, comme l'OMPI et l'Office européen des brevets (OEB). À cet égard, on considère comme de bonne politique de diffuser auprès des PME des bonnes pratiques et des guides établis par des organisations internationales réputées, soit que les bureaux nationaux de la propriété intellectuelle ou les entités gouvernementales compétentes chargées du développement des PME s'en occupent directement, soit en passant par des organismes nationaux d'aide aux PME.

La première étape de l'élaboration des politiques consiste à évaluer minutieusement la situation dans le pays concerné pour identifier les besoins les plus urgents des PME et les obstacles auxquels elles se heurtent.

L'expérience montre également qu'il peut être très difficile d'amener les PME à participer aux formations sur la gestion de la propriété intellectuelle. Une solution séduisante pourrait être de leur proposer des formations portant sur la propriété intellectuelle mais aussi sur d'autres questions pouvant présenter un intérêt plus immédiat à leurs yeux.

Plus généralement, l'aide fournie aux PME en matière de propriété intellectuelle ne sera efficace que si la conjoncture économique est favorable. Par conséquent, il est cohérent d'intégrer l'appui fourni aux PME en matière de propriété intellectuelle aux politiques plus larges d'aide aux PME. Des synergies entre les programmes d'aide en matière de propriété intellectuelle et les programmes d'aide aux PME en général pourraient être établies, par exemple par le biais de la coopération et de la coordination entre les bureaux chargés de la propriété intellectuelle compétents et les organismes d'aide aux PME et de l'élaboration de programmes communs.

F. AUDITS, COMPTABILITÉ ET ÉVALUATION DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

L'audit, la comptabilité et l'évaluation de la propriété intellectuelle revêtent une importance croissante pour les entreprises innovantes, les institutions publiques de recherche, les investisseurs en capital-risque et les autres bailleurs de fonds des entreprises innovantes. Ce sont les conditions de base d'une gestion efficace de la propriété intellectuelle, de la facilité d'accès à des financements extérieurs à des conditions raisonnables pour les entreprises innovantes et du bon fonctionnement des marchés de la propriété intellectuelle.

L'audit de la propriété intellectuelle consiste en une évaluation systématique des DPI détenus par une entreprise ou une institution publique de recherche, notamment de l'efficacité de la protection de ces DPI et de leur importance pour l'activité commerciale. Un tel audit sert de point de départ à la mise au point de toute stratégie de gestion de la propriété intellectuelle.

Connaître la valeur des actifs intellectuels devient indispensable en cas de vente, d'achat ou de cession de licences sur ces derniers, de fusion et d'acquisition d'entreprises détenant des actifs intellectuels importants, d'accords de coentreprise et d'alliances stratégiques et de litiges liés aux atteintes aux DPI, ainsi que pour la publication des états financiers et autres informations relatives à l'entreprise.

Il est de plus en plus important que les entreprises publient des rapports présentant leurs actifs intellectuels de manière transparente et détaillée et qu'elles communiquent efficacement sur leurs stratégies d'exploitation de la propriété intellectuelle. En effet, les normes comptables actuelles ne permettent de rendre compte que de façon limitée des actifs intellectuels dans les états financiers. Comme les actifs intellectuels revêtent une importance croissante dans la création de valeur, les seuls états financiers apportent moins d'informations aujourd'hui que par le passé pour évaluer les performances et les perspectives des entreprises innovantes.

Cependant, l'audit, la comptabilité et l'évaluation de la propriété intellectuelle sont des domaines nouveaux, complexes et en pleine évolution. Par conséquent, la base factuelle est actuellement limitée pour recommander de bonnes pratiques à ceux qui élaborent les politiques et établissent les normes.

Le problème est qu'il n'existe pas de méthode meilleure que les autres pour évaluer la propriété intellectuelle. Le choix entre des modèles statiques ou dynamiques et la décision d'utiliser des méthodes basées sur le revenu, les coûts ou les transactions dépendent essentiellement de la finalité de l'évaluation.

Quelle que soit la méthode choisie, l'évaluation de la propriété intellectuelle comportera inévitablement une part importante de subjectivité parce qu'il faudra :

- Évaluer la qualité et la solidité des droits de propriété intellectuelle et l'aptitude de la direction de l'entreprise à les protéger et à les faire respecter;
- Évaluer les perspectives commerciales des produits déjà issus de la propriété intellectuelle ou qui le seront (lesquelles dépendront entre autres de la qualité de l'équipe de direction de l'entreprise détenant les droits de propriété intellectuelle);
- Estimer les rentrées de droits à percevoir dans l'avenir;
- Estimer les futurs coûts de mise au point pour commercialiser les produits issus de la propriété intellectuelle;
- Évaluer les incertitudes entourant toutes ces estimations; et
- Identifier des actifs intellectuels comparables qui ont été vendus récemment et dont les prix peuvent servir de point de référence à l'entreprise pour évaluer sa propre propriété intellectuelle.

Un autre problème conceptuel tient à la difficulté de distinguer les investissements en actifs incorporels et les dépenses courantes de recherche-développement (R-D), comme la rémunération des salariés se consacrant à cette dernière. Ces salariés acquièrent des compétences et un savoir-faire au cours du processus de recherche-développement et ces compétences et ce savoir-faire constituent des actifs incorporels pour l'entreprise. De la même manière, la valeur des divers actifs intellectuels dépend dans une large mesure des capacités de gestion de la propriété intellectuelle et de la stratégie commerciale de l'entreprise, qui est difficile à mesurer avec objectivité. C'est pourquoi il s'est avéré difficile d'étendre la couverture des droits de propriété intellectuelle dans les normes comptables.

On observe dans certains pays de l'OCDE que la concurrence sur les marchés financiers encourage les entreprises à améliorer leurs politiques en matière de publication et de divulgation d'informations sur la propriété intellectuelle et que celles qui sont dotées de solides structures de gouvernance s'en tirent mieux pour gérer, évaluer et faire connaître leur propriété intellectuelle. Encourager la concurrence sur le marché des capitaux et une bonne gouvernance d'entreprise sont intrinsèquement des mesures importantes, mais elles peuvent aussi être utiles de ce fait pour pousser à améliorer l'audit, l'évaluation et la comptabilité de la propriété intellectuelle.

Les associations dans les branches industrielles et le secteur financier élaborent aussi actuellement des codes de conduite volontaires et des normes dans ce domaine. En outre, il existe des entreprises spécialisées dans la fourniture de services d'audit et d'évaluation aux autres entreprises.

Les responsables politiques devraient suivre ces évolutions en vue de diffuser les bonnes pratiques et d'encourager leur adoption lorsqu'elles apparaissent. De nouveaux échanges de données d'expérience sur une vaste échelle seront nécessaires pour identifier les bonnes pratiques et fixer les normes correspondantes.

Pour l'instant, toutes les réglementations susceptibles d'être adoptées devraient de préférence énoncer des principes plutôt que des prescriptions: autrement dit, elles devraient fixer les principes généraux et les objectifs à atteindre sans préciser les conditions devant être remplies par les entreprises.

G. PROTECTION ET RESPECT DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

La protection et le respect de la propriété intellectuelle sont d'une importance cruciale pour l'exploitation commerciale efficace et systématique des innovations. La prise en considération des détenteurs de droits sur le plan économique est un facteur essentiel dans la mise en œuvre de ces droits. Toutefois, d'autres aspects fondamentaux liés à l'action publique entrent également en jeu et ils impliquent que la mise en œuvre effective des droits de propriété intellectuelle doit servir l'intérêt de la société tout entière. C'est d'autant plus vrai que les atteintes aux droits de propriété intellectuelle concernent souvent des produits pouvant mettre en danger la santé et la sécurité des consommateurs, comme les contrefaçons de médicaments⁶, de produits alimentaires, de boissons, de jouets et de pièces détachées pour l'industrie aéronautique et automobile.

Les pays de la région de la CEE ont déjà mis en place un certain nombre d'instruments de nature législative et statutaire dans leur cadre juridique et réglementaire pour protéger et faire respecter de manière efficace les droits de propriété intellectuelle; la plupart des solutions examinées dans cette section sont destinées dans l'ensemble à compléter et non à remplacer les dispositifs existants.

Les interventions des pouvoirs publics concernent principalement le cadre réglementaire et juridique de la propriété intellectuelle, la coopération et la coordination entre les diverses entités gouvernementales et avec le secteur privé, l'importance de la formation continue des fonctionnaires chargés de protéger et de faire respecter les DPI, et le rôle des campagnes de sensibilisation s'adressant aux diverses parties prenantes.

Le cadre juridique et réglementaire fixe les paramètres en fonction desquels on peut faire respecter les DPI. Il n'existe pas de modèle «parfait» unique pour faire respecter la propriété intellectuelle, et les modèles applicables varient d'une juridiction à une autre. Dans certaines juridictions par exemple, le consommateur en possession d'un produit contrefait peut être poursuivi au pénal. Dans d'autres, les gains procurés par des atteintes à la propriété intellectuelle peuvent être saisis et utilisés pour financer d'autres mesures de répression. Certaines juridictions ont créé des unités de police spécialisées en la matière et des tribunaux chargés de la propriété intellectuelle pour renforcer l'efficacité des actions de répression, tandis que d'autres autorisent les autorités douanières à agir de plein droit si elles soupçonnent que des produits contrefaits sont destinés à l'exportation, sont en transit et/ou doivent être transbordés.

Pour que les actions visant à faire respecter la propriété intellectuelle soient efficaces, il faut recourir à des moyens de dissuasion adaptés en infligeant des sanctions civiles appropriées, comme l'indemnisation du détenteur légitime des droits, et des sanctions pénales efficaces. Les interventions des pouvoirs publics dans le cadre juridique et réglementaire sont généralement considérées comme de bonnes pratiques lorsqu'elles:

⁶ Selon des estimations de l'Organisation mondiale de la santé, 10 % des produits pharmaceutiques disponibles dans le monde sont des contrefaçons.

- Visent à réduire le coût des procédures judiciaires à engager au civil pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle;
- Garantissent la mise en place de recours et de procédures civils, comme des mesures provisoires efficaces, et l'indemnisation adéquate des détenteurs de droits grâce à l'application de méthodes appropriées pour le calcul des dommages subis;
- Imposent des sanctions pénales efficaces pour réprimer les atteintes aux droits de propriété intellectuelle à l'échelle commerciale afin de faire ressortir la gravité des délits économiques que ces atteintes constituent;
- Encouragent les tribunaux et les autorités administratives compétentes à recourir aux sanctions pénales autant que les dispositions légales le permettent;
- Donnent aux services de répression les pouvoirs nécessaires pour s'occuper réellement des atteintes aux droits de propriété intellectuelle;
- Établissent des normes législatives visant à interdire la circulation des produits contrefaits qui sont soit en transit, soit en cours de transbordement;
- Envisagent la promulgation ou la modification de lois pour que la fabrication et la distribution de produits présentant des risques pour la santé et la sécurité soient considérées comme de graves infractions punissables comme telles;
- Mettent en place et font appliquer des règlements visant les grossistes, les distributeurs et les détaillants de produits de consommation pour exercer un contrôle maximum sur les chaînes d'approvisionnement légitimes de produits tels que les produits pharmaceutiques, les denrées alimentaires, les boissons, les jouets, les pièces détachées pour l'industrie aéronautique et automobile et d'autres produits pouvant présenter des risques pour la santé et la sécurité;
- Assurent le fonctionnement d'une agence nationale du médicament compétente et dotée de moyens suffisants qui contrôlera et inspectera régulièrement toutes les entités participant à la fabrication, au commerce et à la distribution de produits pharmaceutiques;
- Confèrent aux agents des douanes le pouvoir d'agir de plein droit en cas de suspicion de contrefaçon sans que le détenteur des droits ait besoin de porter plainte officiellement; et
- Font en sorte que les actions civiles, pénales et administratives prévoient la destruction des marchandises de contrefaçon.

Le choix de la bonne combinaison de mesures à introduire dans le cadre juridique et réglementaire applicable à la propriété intellectuelle est un enjeu majeur pour les responsables des politiques, compte tenu de la complexité de l'économie mondialisée. Le développement rapide des TIC pose d'épineux problèmes pour le droit de la propriété intellectuelle, en particulier dans le domaine de la législation sur le droit d'auteur. Bien qu'un certain nombre d'instruments de portée

internationale aient été conçus au niveau international pour remédier à une telle situation⁷, il a été assez difficile de suivre le rythme de ces évolutions et il n'y a pas de bonnes pratiques ni de politiques universellement reconnues à adopter en la matière.

La tâche consistant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle est généralement confiée à un certain nombre de ministères, services et organismes gouvernementaux. Une coordination et une coopération efficaces entre ces diverses institutions sont essentielles pour mieux faire respecter la propriété intellectuelle. Dans divers pays de la région de la CEE, pour coordonner les activités des organes gouvernementaux et organiser leur coopération, soit des organismes chefs de file sont désignés, soit des groupes de travail spéciaux interorganisations sont constitués. Dans les deux cas, il s'agit de bonnes pratiques et ce sont des options qui s'offrent aux gouvernements pour encourager ce genre de coordination et de coopération et prendre des mesures pour éviter les chevauchements d'activité et les redondances.

Lorsque l'on cherche à repérer et à encourager les synergies entre les services chargés de l'application des lois, il faut également prêter attention aux liens et aux chevauchements entre les actions visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle et celles visant à faire respecter les réglementations en matière de sécurité et de santé. Un moyen prometteur pour renforcer ces actions consiste à associer plus étroitement les autorités chargées de la surveillance du marché à la lutte contre la contrefaçon⁸. Un certain nombre de pays de la région de la CEE y recourent déjà.

On considère généralement comme une bonne pratique le fait de coopérer étroitement avec les détenteurs de droits du secteur privé pour faire respecter la propriété intellectuelle et pour lutter contre la contrefaçon. Les détenteurs de droits possèdent les compétences techniques nécessaires pour distinguer les produits contrefaits des produits originaux et il se peut qu'ils détiennent d'autres informations sur le fonctionnement des divers circuits de distribution. Ils peuvent donc être très utiles, en particulier pour repérer les contrefaçons ayant pénétré les circuits légitimes de distribution. Ce genre de coopération peut aider à gagner un temps précieux, ce qui est particulièrement crucial dans le cas des produits contrefaits qui présentent des risques pour la santé et la sécurité.

Dans de nombreux pays de la région de la CEE, les principales difficultés rencontrées pour faire respecter les DPI semblent tenir davantage à l'application et à l'interprétation des lois et des règlements qu'aux carences du cadre juridique proprement dit. Pour mieux faire respecter les DPI, il importe donc de veiller à ce que les fonctionnaires chargés de les protéger et de les faire appliquer reçoivent une formation continue adaptée. Leur dispenser une meilleure formation diminue les risques d'interprétations erronées de la loi dans les procédures civiles, pénales et administratives qui pourraient saper la crédibilité du système juridique. Dans une combinaison judicieuse de mesures, il faudrait donc prévoir de doter de ressources suffisantes et de former en permanence les agents des services judiciaires, le ministère public, les membres de la police, les agents des douanes et ceux des bureaux de la propriété intellectuelle de manière à garantir la bonne application de la législation relative à la propriété intellectuelle.

Il est primordial que les consommateurs, les détenteurs de droits et les décideurs aient conscience du rôle complexe et dynamique du régime de propriété intellectuelle et le comprennent. Outre le fait qu'il est nécessaire de créer une culture de la propriété intellectuelle, les détenteurs de droits et les consommateurs doivent avoir conscience de la contribution du régime de DPI à la

⁷ Plus particulièrement le Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur et le Traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes.

⁸ Le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation (WP.6) de la CEE élabore actuellement des solutions dans ce domaine.

production de richesses et à la croissance économique, de son potentiel de création d'emplois, de son importance cruciale pour la réussite et la prospérité de l'industrie de l'innovation ainsi que des répercussions de la contrefaçon et du piratage sur l'économie tout entière.

Plusieurs pays de la région de la CEE ont élaboré de vastes programmes de formation et d'enseignement à l'intention des étudiants, du secteur privé, des décideurs et des consommateurs. Dans certains pays de la région, ces programmes sont complétés par des campagnes dans les médias et des expositions destinées à mieux sensibiliser le grand public. Les bureaux de la propriété intellectuelle dans les pays de la région de la CEE jouent un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre de ces campagnes. Les initiatives ci-après sont considérées comme des pratiques et des solutions recommandables:

- La sensibilisation des parties prenantes à tous les niveaux – décideurs, consommateurs, étudiants et détenteurs de droits;
- Des campagnes ciblées centrées sur les risques éventuels pour la santé et la sécurité du consommateur ainsi que sur les menaces que fait peser sur l'ordre public la participation des milieux du crime organisé à la fabrication et à la distribution des produits contrefaits;
- Des campagnes s'adressant expressément aux groupes les plus vulnérables de la société;
- L'évaluation de l'impact des campagnes de sensibilisation, par exemple au moyen d'enquêtes auprès du public; et
- La communication des résultats de ces stratégies de sensibilisation à toutes les parties prenantes pour rendre les campagnes les plus efficaces possibles.

H. PRINCIPALES CONCLUSIONS PRATIQUES

La propriété intellectuelle est un facteur primordial dans la poursuite de la croissance, du développement et de la compétitivité. Pour être compétitifs dans l'économie mondialisée, les pays membres de la CEE doivent entretenir, créer et adapter des cadres institutionnels et juridiques qui encouragent des investissements productifs dans la production de connaissances et leur commercialisation. Les pays en phase de rattrapage sont en train de développer et d'adapter leurs régimes de propriété intellectuelle en vue de relever ces défis.

Il importe de s'assurer que les pratiques et les politiques visant à améliorer le régime de la propriété intellectuelle sont compatibles, et coordonnées, avec les efforts déployés plus largement pour améliorer le cadre politique, juridique et réglementaire destiné à promouvoir l'innovation et la compétitivité.

Les solutions spécifiques retenues en matière de propriété intellectuelle devraient s'appuyer sur une analyse minutieuse des conditions propres à l'économie du pays.

Les pouvoirs publics devraient tenter de remédier simultanément aux insuffisances du régime de propriété intellectuelle à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la gestion de la propriété intellectuelle dans les instituts de recherche, les entreprises et les sociétés financières du système juridique et institutionnel de protection de la propriété intellectuelle, ou de la mise en œuvre des DPI.

Dans les institutions publiques de recherche, il est souvent préférable d'envisager plus largement le transfert de connaissances (en prenant en compte les connaissances tacites, les compétences et les savoir-faire en sus des technologies brevetables) au lieu d'adopter une perspective plus étroite centrée sur la protection et la gestion de la propriété intellectuelle.

Les programmes de transfert de technologie devraient être considérés comme des investissements publics réalisés dans l'intérêt de l'ensemble de la société sous la forme de nouveaux produits et d'emplois plus nombreux et mieux rémunérés.

Une piètre gestion de la propriété intellectuelle et la sous-estimation de l'importance de celle-ci dans l'optique d'un transfert de technologie fructueux sont un sérieux problème dans de nombreuses institutions publiques de recherche. Les gouvernements devraient donc contribuer à rendre le transfert de technologie plus efficace en encourageant une formation adaptée des spécialistes du transfert de technologie et des chercheurs à la propriété intellectuelle et en prenant des mesures d'incitation pour améliorer la gestion de la propriété intellectuelle dans ces institutions.

Les institutions publiques de recherche devraient avoir la priorité pour faire valoir des DPI sur les résultats de leurs recherches. Toutefois, elles devraient avoir toute latitude pour négocier d'autres régimes de propriété lorsque cela se justifie. Parallèlement à l'attribution par défaut des droits de propriété intellectuelle, les pouvoirs publics devraient confier aux institutions publiques de recherche la tâche consistant à s'attacher activement à commercialiser la propriété intellectuelle.

Une autre solution pour faciliter la gestion de la propriété intellectuelle dans le transfert de technologie est la coopération entre gouvernements et associations professionnelles et industrielles: la politique adoptée devrait encourager cette forme de coopération.

Pour améliorer l'efficacité globale des politiques et créer des synergies, l'aide aux PME en matière de propriété intellectuelle devrait être intégrée aux mesures plus générales visant à apporter un appui à ces entreprises.

Pour cibler correctement l'aide à la gestion de la propriété intellectuelle, il faut déterminer quelles sont les PME qui en ont le plus besoin. Des organismes infranationaux (régionaux) mieux au fait des caractéristiques et des besoins des PME clientes potentielles pourraient jouer un rôle déterminant à cet égard.

Les campagnes de sensibilisation et les programmes de formation en matière de propriété intellectuelle visant les PME et les chefs d'entreprise peuvent contribuer à mieux leur faire prendre conscience des moyens dont ils disposent pour protéger leur propriété intellectuelle et des avantages que cela pourrait leur procurer ainsi qu'à améliorer la gestion de la propriété intellectuelle.

Des allègements fiscaux ou des aides financières bien ciblés incitant à utiliser le système formel de DPI peuvent aussi encourager les PME à mieux protéger leur propriété intellectuelle.

Il faut tenir compte dans la panoplie de mesures adoptées de l'importance croissante de l'audit, de la comptabilité et de l'évaluation de la propriété intellectuelle pour les entreprises innovantes, les institutions publiques de recherche, les investisseurs en capital-risque et les autres bailleurs de fonds des entreprises innovantes.

L'audit, la comptabilité et l'évaluation de la propriété intellectuelle sont des domaines nouveaux, complexes et évoluant rapidement, ce qui pose un problème pour les décideurs car il est actuellement difficile de recommander de bonnes pratiques en s'appuyant sur des faits.

Encourager la concurrence sur les marchés financiers et une bonne gouvernance d'entreprise – qui sont des mesures intrinsèquement importantes – peuvent aussi être utiles pour inciter à améliorer l'audit, l'évaluation et la comptabilité de la propriété intellectuelle.

Les associations existant dans l'industrie et le secteur financier élaborent aussi actuellement des codes de conduite volontaires et des normes dans ce domaine. Les responsables des politiques devraient suivre ces évolutions en vue de diffuser de bonnes pratiques et d'encourager leur adoption lorsqu'elles apparaissent.

Pour surmonter les principales difficultés soulevées par l'application et l'interprétation des lois et des règlements en matière de propriété intellectuelle, il est important de veiller à ce que les fonctionnaires chargés de protéger et de faire respecter les DPI reçoivent une formation continue adaptée.

Une coordination et une coopération efficaces entre les diverses institutions compétentes sont une autre condition essentielle pour renforcer la protection de la propriété intellectuelle.

Aux fins du respect de la propriété intellectuelle et de la lutte contre la contrefaçon, il semble souhaitable que les pouvoirs publics coopèrent étroitement avec les détenteurs de droits du secteur privé qui disposent des compétences techniques et des informations nécessaires.

Pour les détenteurs de droits, il est essentiel de prévoir des mesures de recours provisoires peu coûteuses et rapides ainsi que des frais de procédure raisonnables.

Lutter contre les atteintes aux DPI restera une tâche difficile tant que les consommateurs ne seront pas conscients de la gravité du problème que constitue l'achat de produits contrefaits. Il est donc important de monter des campagnes de sensibilisation pour créer une «culture de la propriété intellectuelle» qui dissuade les consommateurs d'acheter de tels produits.

III. EXAMEN DES MESURES PRISES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES RELEVÉS DANS LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL, QUI ENTRAVENT L'ENTREPRENARIAT ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

A. INTRODUCTION

Conformément au programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques pour 2006-2008 et au-delà, le présent document recense des moyens de résoudre les problèmes relevés dans le cadre juridique et institutionnel qui entravent l'entrepreneuriat et le développement des entreprises. Il s'appuie sur les conclusions de la note établie par le secrétariat pour la Conférence internationale sur les moyens d'action envisageables pour réduire les obstacles à l'entrepreneuriat et encourager le développement des entreprises (dénommée ci-après la «Conférence internationale») qui s'est tenue les 18 et 19 juin 2007, sur les résultats de cette conférence ainsi que sur les contributions des membres du réseau d'experts sur l'entrepreneuriat et le développement des entreprises.

Les initiatives prises par divers pays pour promouvoir un environnement propice à l'entrepreneuriat et au développement des PME sont examinées d'une manière plus détaillée dans la Synthèse de bonnes pratiques permettant de promouvoir un environnement propice à l'entrepreneuriat et au développement des PME qui est actuellement établie par le secrétariat, conformément au programme de travail du Comité pour 2008.

L'examen des mesures est soumis à l'attention du Comité qui devrait souscrire aux recommandations adoptées par la Conférence internationale mentionnée ci-dessus.

B. PRINCIPAUX OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Pour élaborer des mesures qui permettront véritablement de réduire les obstacles à l'entrepreneuriat et au développement des entreprises, il faut une connaissance concrète des barrières réglementaires et institutionnelles auxquelles se heurtent les personnes qui envisagent de créer une entreprise, et de ce qu'elles représentent pour les jeunes entreprises et pour celles qui sont déjà en activité. Des enquêtes menées auprès des entreprises par des associations nationales de chefs d'entreprise et de petites et moyennes entreprises (PME), de même que celles qu'ont réalisées des organisations internationales (Organisation de coopération et de développement économiques, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et des ONG (Transparency International et le Forum économique mondial) au milieu des années 2000 permettent de mieux comprendre les problèmes qui se posent dans ce domaine⁹.

Ces enquêtes révèlent notamment que, pour les chefs d'entreprise, qu'ils travaillent dans un pays développé ou dans un pays en phase de rattrapage, la perception des principaux obstacles à leur activité est la même. Tous, quelle que soit leur région d'origine, ont parlé de l'inefficacité de l'administration, de l'inadéquation de l'accès au financement et de la fiscalité trop élevée. À cela, les chefs d'entreprise des pays en phase de rattrapage ont ajouté la complexité des règles fiscales et

⁹ Les études ci-après ont servi à l'établissement du présent document: Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat (2005); enquête de l'OCDE – Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) sur les politiques des pouvoirs publics dans les pays membres et enquête sur la perception qu'ont les PME des obstacles à leur accès aux marchés internationaux (2006); Forum économique mondial, Global Competitiveness Report 2005-2006; CEE-ONU, Trade Finance for Small and Medium-Sized Enterprises in CIS Countries; enquête du projet «Doing Business» (<http://www.doingbusiness.org/>); BERD, Micro, Small and Medium-Sized Enterprises Strategy (2006); et Transparency International, Global Corruption Report (2006).

la corruption. D'autres facteurs, tels que l'instabilité politique, l'inflation et le contrôle des changes, paraissent, dans l'ensemble, moins importants. Selon ces mêmes enquêtes, la lourdeur des règlements fiscaux et la corruption ont été classées par les chefs d'entreprise des pays en phase de rattrapage aux quatrième et cinquième rangs des obstacles au commerce.

Si les classements diffèrent selon les pays en phase de rattrapage, la plupart des chefs d'entreprise interrogés ont cité trois ensembles de facteurs qui entravent l'entrepreneuriat et l'activité de l'entreprise: l'inefficacité de la gouvernance (lourdeur administrative et corruption), la fiscalité (réglementation fiscale et taux d'imposition) et l'accès inadéquat au financement.

Les participants à la Conférence internationale sur les moyens d'action envisageables pour réduire les obstacles à l'entrepreneuriat ont aussi souligné l'importance des obstacles culturels et psychologiques, en particulier à l'égard des femmes, des membres de minorités ethniques et des jeunes chefs d'entreprise. Ils ont recommandé de réduire ces obstacles à la croissance des entreprises en prenant une série de mesures qui devraient tenir compte des problèmes de sexisme et, entre autres choses, encourager et stimuler l'esprit d'entreprise, en particulier parmi les jeunes, et les aider à apprécier les possibilités offertes par l'entrepreneuriat.

C. ABAISSER LES OBSTACLES ADMINISTRATIFS

Les obstacles administratifs rencontrés par les chefs d'entreprise sont notamment ceux auxquels ils se heurtent lorsqu'ils veulent créer une entreprise ou exploiter une entreprise existante. Dans le premier cas, ces obstacles procèdent de certaines démarches prévues par la loi, qui consistent généralement à obtenir une licence d'exploitation, à faire légaliser l'acte constitutif de l'entreprise, à ouvrir un compte bancaire et à immatriculer l'entreprise auprès des administrations publiques compétentes et/ou à obtenir des autorisations auprès de ces administrations. En ce qui concerne les entreprises déjà en activité, elles doivent faire face aux prescriptions excessives en matière de comptes rendus et de rapports et au travail administratif que cela entraîne, à l'insuffisance des informations sur les modifications des normes et des règles, et à des amendes exorbitantes en cas d'infraction. Bien qu'elles ne soient pas propres aux pays en phase de rattrapage, les procédures administratives liées à la création et à l'exploitation des entreprises sont perçues comme un obstacle majeur par les chefs d'entreprise dans la quasi-totalité des pays de ce groupe.

Face aux obstacles administratifs à l'entrepreneuriat, les pays en phase de rattrapage prennent des mesures très semblables, s'inspirant des bonnes pratiques existantes et des recommandations des organisations internationales. Leurs priorités sont les suivantes: refonte des bases législatives de l'immatriculation et de l'activité des entreprises, simplification et diminution du nombre des procédures applicables, réduction du temps nécessaire au démarrage des activités de l'entreprise, abaissement des charges financières liées à la création d'une entreprise et allègement des contrôles pesant sur les entreprises déjà en activité.

À ces fins, la Banque mondiale et la Commission européenne conseillent, entre autres choses, aux gouvernements:

- De créer des «guichets uniques» pour tout ce qui concerne la création d'entreprise;
- D'établir une documentation type et de permettre l'immatriculation en ligne des entreprises;

- D'éviter d'impliquer les tribunaux et les notaires dans la procédure d'immatriculation;
- De limiter les taxes imposées aux jeunes entreprises au montant des frais administratifs;
- D'instaurer des licences d'exploitation provisoires afin de permettre le démarrage rapide des activités dans les situations «normales»; et
- D'imposer la règle «qui ne dit mot consent» selon laquelle une fois le délai de traitement de la demande passé, l'entreprise est automatiquement considérée comme immatriculée.

En suivant dans leurs grandes lignes les recommandations ci-dessus, chaque pays en phase de rattrapage a opté pour un certain nombre de mesures propres à alléger les charges administratives.

Plusieurs gouvernements se sont concentrés sur la refonte et l'harmonisation des règlements qui régissent l'immatriculation et l'activité des entreprises (Albanie, Bélarus, Croatie, Fédération de Russie, Moldova, Ouzbékistan, Tadjikistan et Ukraine), la simplification et la réduction du nombre des procédures (Bélarus, Ouzbékistan et ancienne Serbie-et-Monténégro) et l'instauration d'un système de guichet unique pour les jeunes entreprises (ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Lituanie, Ouzbékistan, Roumanie et Ukraine). En République de Moldova, par exemple, le Gouvernement, en coopération avec le secteur privé, a examiné pas moins de 1 000 lois et réglementations pertinentes, en a abrogé 100 et en a révisé 200 afin de les rendre plus favorables à l'entrepreneuriat.

L'ex-République yougoslave de Macédoine et la Serbie ont supprimé la licence d'exploitation pour la plupart des activités commerciales qui n'entraînent aucun risque notable pour l'environnement, la santé ou la sécurité. Plusieurs pays (par exemple la Bosnie-Herzégovine et la Roumanie) ont mis fin à l'obligation de recourir aux services d'un notaire et d'un juge lors de la procédure d'immatriculation.

La Croatie, Moldova et la Serbie ont introduit des systèmes d'immatriculation en ligne, réduisant sensiblement les délais de traitement, et la Croatie a aussi adopté et promulgué une loi relative à l'utilisation de la signature électronique. Le Monténégro et la Serbie appliquent actuellement la règle «qui ne dit mot consent» dans le cadre de la procédure d'immatriculation des entreprises.

Les efforts des gouvernements dans ce domaine semblent porter leurs fruits. Au cours des quatre années écoulées, dans beaucoup de pays en phase de rattrapage, le nombre de procédures relatives à l'immatriculation des entreprises a diminué. En conséquence, pendant la période 2003-2006, le nombre moyen de journées consacrées par un chef d'entreprise à la création de son entreprise a diminué d'environ 32 % dans les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE), de 30 % dans les pays d'Europe du Sud-Est, et de 26 % dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Cela étant, en 2006, créer une entreprise dans un pays en phase de

rattrapage prenait en moyenne trente-deux jours, soit deux fois plus que dans les six pays développés à économie de marché retenus aux fins de comparaison¹⁰ (quinze jours en moyenne).

Les autorités des pays en phase de rattrapage s'efforcent aussi de réduire les coûts liés à la création d'une entreprise. L'Albanie, par exemple, a pris un certain nombre de mesures pour simplifier et éliminer les procédures superflues en matière d'immatriculation et d'activité des entités économiques. Parmi ces mesures, on peut citer la modification de la législation relative au registre du commerce visant à réduire le délai d'immatriculation officielle des entreprises auprès des tribunaux, la suppression des prescriptions en matière de licence pour toute entreprise qui n'est pas engagée dans la production et la transformation de produits alimentaires, et la création d'un portail Web unique permettant aux PME de consulter les versions électroniques des lois et règlements pertinents.

Pendant la période 2003-2006, le coût global moyen de la création d'une entreprise dans un pays en phase de rattrapage, calculé en pourcentage du revenu national brut (RNB)¹¹ par habitant, a diminué d'environ 12 points de pourcentage dans les pays d'Europe du Sud-Est, de 6 points de pourcentage dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, et de 5 points de pourcentage dans les nouveaux États membres de l'UE. C'est en Albanie, dans la Fédération de Russie, en Géorgie, en Lettonie, en Roumanie, en Slovaquie et en Ukraine que la diminution des coûts d'immatriculation a été le plus spectaculaire. Dans tous ces pays, ils ont diminué de plus de 50 % dans la période 2003-2006. D'autres pays, notamment l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lituanie, l'Ouzbékistan, la Serbie et la Slovénie, ont aussi fait des progrès significatifs dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, à la fin de la période considérée, créer une entreprise dans un pays en phase de rattrapage coûtait toujours quatre fois plus cher que dans le groupe de référence des pays développés à économie de marché.

La politique en matière de capital minimal requis a varié d'un pays à l'autre. Selon la Banque mondiale, au cours des quatre années écoulées, le montant du capital minimal requis a augmenté dans certains pays (tels l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Ouzbékistan et l'Ukraine), alors qu'il a fortement baissé dans d'autres (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Géorgie, Pologne et Serbie). En 2006, il était nul ou proche de zéro en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, au Monténégro et en Roumanie, tandis qu'en Bulgarie, en ex-République yougoslave de Macédoine, en Pologne, au Tadjikistan et en Ukraine, il représentait un pourcentage compris entre plus de 90 % et 379 % du RNB par habitant.

Faciliter l'activité des entreprises a été la priorité au Bélarus, en Ouzbékistan et au Tadjikistan. Ces pays ont notamment prolongé la durée de validité des licences d'exploitation, réduit le nombre des inspections subies par les entreprises en activité et amélioré la coordination entre les autorités fiscales. Le nombre d'inspections par des organismes publics a diminué, tout comme le pourcentage de PME inspectées. Les chefs d'entreprise n'ont pas eu à passer autant de temps avec les inspecteurs.

¹⁰ Des données concernant les pays de l'OCDE ci-après ont été utilisées aux fins de comparaison: Allemagne, États-Unis, Finlande, France, Japon et Royaume-Uni.

¹¹ Le revenu national brut (RNB) mesure le revenu total perçu à l'intérieur du pays et à l'étranger par les résidents. Le RNB par habitant est le RNB divisé par la population en milieu d'année (site Web de la Banque mondiale: www.worldbank.org/data/country/data/aag.htm).

Dans ce contexte, la Conférence internationale a recommandé aux gouvernements de mettre en œuvre de façon systématique des mesures visant à faciliter la création d'entreprises, en tenant compte à cette fin des recommandations de la Banque mondiale et de la Commission européenne. Elle leur a aussi recommandé de simplifier les procédures régissant les entreprises en activité, en particulier en réduisant le nombre de permis et de licences requis et en allongeant leur durée de validité, en améliorant la coordination entre les divers organismes de supervision et en réduisant le nombre total d'inspections auxquelles les entreprises étaient soumises.

D. AMÉLIORER L'ADMINISTRATION FISCALE

Selon les enquêtes les plus récentes, dans les pays en phase de rattrapage, la fiscalité est considérée comme l'un des éléments les plus importants de l'environnement commercial. Les gouvernements doivent donc envisager d'examiner à la fois la question de la charge fiscale et celle du fardeau administratif que représentent le nombre de prélèvements fiscaux et le temps que les entreprises doivent passer à remplir leurs obligations vis-à-vis du fisc.

Les quelques informations disponibles montrent que, pendant les années 2000, les gouvernements des pays en phase de rattrapage se sont efforcés d'améliorer l'administration fiscale, notamment en prenant les mesures suivantes:

- Abaissement des taux d'imposition;
- Introduction d'un impôt unique et/ou de régimes fiscaux spéciaux à l'intention des PME;
- Réduction du nombre de prélèvements fiscaux; et
- Simplification de l'administration fiscale pour les entreprises, y compris par la gestion en ligne.

Selon l'évaluation de la Banque mondiale, un certain nombre de pays ont simplifié leurs régimes fiscaux dans le cadre des efforts déployés pour créer un environnement fiscal attractif pour les entreprises.

Tout un arsenal de mesures a été mis en œuvre à cette fin. Récemment, la Croatie, par exemple, a mis en place un projet de service public en ligne qui permet la présentation électronique des déclarations de revenu et d'autres documents à caractère fiscal. Une législation ouvrant la voie à la présentation en ligne des déclarations fiscales a été adoptée en ex-République yougoslave de Macédoine, et un projet similaire est actuellement à l'examen en Bosnie-Herzégovine. Dans la Fédération de Russie, le calcul de la base d'imposition des entreprises a été rendu plus transparent et le taux de la TVA a été abaissé.

Les résultats des enquêtes rendent compte des efforts consentis par les pays pour réduire la charge fiscale globale qui pèse sur les entreprises. Les taux d'imposition ont diminué dans beaucoup de pays en phase de rattrapage; c'est pourquoi le pourcentage de chefs d'entreprise estimant qu'ils posaient problème a fortement reculé ces derniers temps dans tous les groupes.

Les données fournies par la Banque mondiale montrent qu'en 2006 le taux de l'impôt sur les bénéfices dans les pays en phase de rattrapage était moitié moindre que dans les six premiers pays à économie de marché retenus aux fins de comparaison. Toutefois, les prélèvements sur les

salaires exprimés en pourcentage du bénéfice brut étaient sensiblement plus élevés dans le premier groupe de pays que dans les pays de l'OCDE (France exceptée).

Le Bélarus, la Géorgie, la Lettonie, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan ont réduit le nombre de prélèvements fiscaux frappant les entreprises, tandis que l'Albanie et l'Ouzbékistan ont introduit des régimes d'imposition spéciaux pour les PME.

Globalement, les impôts et autres charges fiscales restent néanmoins sensiblement plus élevés dans les pays en phase de rattrapage que dans les pays de l'OCDE. Si les nouveaux États membres de l'UE semblent réduire l'écart, au milieu des années 2000, les prélèvements fiscaux auxquels étaient soumises les entreprises des pays d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale étaient de deux à trois fois plus nombreux qu'ils ne l'étaient dans les pays de l'OCDE. Pendant la même période, le temps consacré par les entreprises aux formalités fiscales a aussi été particulièrement élevé dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, par comparaison avec les pays de l'OCDE.

Toutes ces disparités pourraient être autant de nouvelles pistes d'action gouvernementale pour adapter les régimes fiscaux aux besoins des entreprises. La Conférence internationale a aussi insisté sur la nécessité, le cas échéant, d'envisager la mise en œuvre de mesures ciblées d'incitation fiscale à l'intention des PME.

E. FACILITER L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES JEUNES ENTREPRISES ET DES PME

Les entreprises considèrent l'accès au financement comme l'un des trois principaux facteurs qui influent sur leurs activités. Or, chacun sait que les PME ont du mal à obtenir un financement suffisant parce que leur risque de crédit est considéré comme élevé par les institutions bancaires. Les banques commerciales refusent souvent les projets qui leur sont soumis par les PME, invoquant le caractère inadéquat des garanties, leur situation financière précaire et le manque de clarté de leurs plans commerciaux. Les obstacles au financement bancaire sont particulièrement difficiles à surmonter pour les jeunes entreprises dont la compétitivité repose sur la recherche-développement et sur l'innovation, parce qu'elles sont généralement dépourvues des actifs physiques qui pourraient constituer des sûretés. De la même manière, dans certains pays de la région, les femmes chefs d'entreprise ont du mal à mobiliser des fonds, faute de biens leur appartenant en propre pour servir de garanties.

Pour faciliter l'accès des nouvelles entreprises au financement, les pays ont recours à toute une série de mesures telles que:

- La modification des prescriptions légales en vue de faciliter l'utilisation des actifs de l'entreprise comme garanties;
- L'adoption d'une législation permettant aux organismes de financement d'échanger des renseignements sur les emprunteurs;
- La mise au point de nouvelles sources de financement;
- L'aide au développement du crédit-bail; et
- La promotion du microfinancement.

En Ukraine, par exemple, les législateurs ont modifié la législation sur le crédit. Ils ont notamment introduit une nouvelle loi sur les garanties qui élargit la gamme des actifs pouvant être utilisés comme garantie collatérale et permet aux créanciers d'en prendre possession, en cas de défaut de paiement, sans avoir à s'engager dans une procédure judiciaire interminable.

L'instauration de registres de crédit réunissant tous les renseignements sur les obligations financières des entreprises non seulement améliore l'accès de ces dernières au financement, mais facilite aussi leur sortie du marché en cas de faillite. Ces dernières années, le Kazakhstan a adopté de nouvelles lois visant à encourager l'échange de renseignements sur les emprunteurs, tandis que la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont créé des registres de crédit (bureaux) et adopté une législation permettant aux banques de communiquer des renseignements à ces institutions.

Si, récemment, les banques des pays en phase de rattrapage ont, de plus en plus, fourni des financements aux jeunes entreprises et aux PME, la faiblesse persistante du système financier a amené certains gouvernements à prévoir de nouvelles sources de financement à l'intention des petites et moyennes entreprises.

Les Gouvernements arménien, kazakh, kirghize et ouzbek, en particulier, ont mis au point, en coopération avec le secteur privé, des programmes spéciaux qui comportent des garanties et des facilités de prêt à l'intention des PME. Des prestations semblables sont aussi proposées en coopération avec des institutions financières internationales et des fonds privés.

Les gouvernements ont aussi fait appel aux institutions internationales pour les aider à développer la location d'équipements en crédit-bail à l'intention des PME. Au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Ouzbékistan et au Tadjikistan, ils ont adopté un certain nombre de lois et de règles fiscales qui rendent les activités de crédit-bail plus intéressantes pour les investisseurs nationaux et étrangers.

Dans un certain nombre de pays en phase de rattrapage, les gouvernements ont modifié la législation et la réglementation afin de faciliter le microfinancement des PME. Le Tadjikistan a mis en place un cadre juridique et réglementaire favorable dans ce secteur, tandis que la Géorgie et l'Ouzbékistan ont adopté une législation tendant à renforcer la capacité de prêt des institutions de microfinancement, y compris de celles qui ne font pas partie du secteur bancaire (coopératives de crédit).

L'évolution des systèmes financiers dans les pays en phase de rattrapage de même que les nouvelles sources de financement destinées aux PME ont contribué à atténuer les problèmes d'accès au financement, comme en témoignent les enquêtes sur les entreprises menées par la BERD et la Banque mondiale. Dans la période 2002-2005, le pourcentage d'entreprises qui considéraient que l'accès au financement était un problème a baissé dans tous les groupes de pays en phase de rattrapage et, mieux encore, dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Toutefois, selon l'enquête réalisée en 2006 par le Forum économique mondial, au milieu des années 2000, les chefs d'entreprise de ces pays avaient toujours davantage de difficultés à obtenir un prêt bancaire sans avoir à fournir de sûretés que leurs homologues des pays développés à économie de marché.

La Conférence internationale a recommandé aux gouvernements de concevoir, en concertation avec les établissements bancaires, des mesures facilitant l'accès des PME au financement bancaire, en particulier des programmes de crédit spéciaux pour un financement à long terme de l'investissement, y compris des délais de grâce plus longs, des garanties de prêt

fournies par l'intermédiaire de programmes public-privé ciblant les PME, et des règles plus favorables pour l'acceptation de garanties. Il a aussi été conseillé aux gouvernements, en s'appuyant sur l'assistance disponible auprès d'institutions financières internationales, de mettre au point d'autres formes de financement pour les jeunes entreprises et les PME, en particulier un financement par des fonds public-privé spécialisés, le crédit-bail, le microfinancement, etc., ainsi que de soutenir la «volonté d'investissement» des entreprises par le biais d'activités de formation et d'autres initiatives de sensibilisation qui permettent de renforcer leur capacité d'attirer un financement.

F. FACILITER L'EXPANSION DES PME À L'ÉTRANGER

L'expansion internationale des entreprises en général et des PME en particulier est considérée comme indispensable à une meilleure efficacité dans l'économie mondiale d'aujourd'hui. Or des études menées par des organisations internationales, notamment l'OCDE, montrent que les PME sont sous-représentées dans le secteur internationalisé de l'économie, en particulier le commerce international.

Pour exporter et investir à l'étranger, les PME se heurtent à un certain nombre d'obstacles qui tiennent à la fois aux faiblesses intrinsèques de l'entreprise et à l'environnement extérieur dans lequel elle travaille. Les faiblesses de l'entreprise sont l'accès inadéquat au financement et le manque de liquidités général, l'insuffisance des renseignements sur les débouchés commerciaux et les marchés étrangers et l'absence de communication avec les clients potentiels. En ce qui concerne l'environnement extérieur, les obstacles résultent des réglementations nationales (pays d'origine et pays d'accueil) qui sont peu favorables à l'exportation, à l'importation et à l'investissement, ainsi que de l'absence d'incitations de la part des gouvernements.

Pour réduire ces obstacles, les pouvoirs publics cherchent surtout à faciliter l'accès des négociants et des investisseurs étrangers aux renseignements concernant les marchés et les règlements pertinents. Ainsi qu'il ressort des conclusions de l'enquête de l'OCDE-APEC sur les politiques des pouvoirs publics dans les pays membres et de l'enquête sur la perception qu'ont les PME des obstacles à leur accès aux marchés internationaux, il importe aussi au plus haut point de promouvoir la participation des PME aux chaînes mondiales de valeur et aux groupements d'entreprises pour surmonter les obstacles au commerce.

À travers toute la région de la CEE, les règlements que les entreprises sont tenues d'observer lorsqu'elles agissent à l'étranger sont complexes et soumis à de fréquents changements. Face à ce problème, au Royaume-Uni, par exemple, les modifications apportées aux règlements n'entrent en vigueur que deux fois par an, faisant gagner beaucoup de temps aux entreprises en termes d'information. Le Gouvernement britannique a aussi créé un guichet unique en ligne pour les opérations commerciales, qui regroupe tous les renseignements fournis par les services concernés (impôts et douane, commerce et industrie, et environnement). Sur le même modèle, en Suède, un centre d'information unique a été créé, qui fournit des renseignements sur les règles et règlements commerciaux suédois aux exportateurs potentiels des pays en développement.

Plusieurs pays en phase de rattrapage ont encouragé la création de groupements d'entreprises aux niveaux international, interrégional et régional. En 2005, la Slovénie a créé le Centre national des groupements d'entreprises et réseaux technologiques, qui est une plate-forme de coopération entre les entreprises, les réseaux technologiques, les investisseurs et les pouvoirs publics. De la même manière, la République tchèque propose des subventions en vue de créer une infrastructure qui facilite l'établissement de groupements d'entreprises, y compris avec des partenaires étrangers.

Lors de la Conférence internationale, certains ont estimé que les gouvernements pouvaient aussi aider les négociants et les investisseurs étrangers en mettant à leur disposition des renseignements supplémentaires, notamment sur les mesures prises pour faciliter la protection des droits de propriété intellectuelle des PME, sur la capacité d'innovation et la capacité technologique des négociants étrangers ainsi que sur les coûts qu'entraîne l'application des normes internationales par les exportateurs.

Pour faciliter l'expansion des PME à l'étranger, la Conférence internationale a recommandé aux États membres, conformément aux recommandations de l'OCDE, de créer des mécanismes facilitant la participation des PME à l'élaboration des politiques commerciales, d'aider les entreprises exportatrices à comprendre l'environnement commercial des pays d'accueil et de concevoir des programmes pour aider les entreprises à surmonter les obstacles au commerce.

G. LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

Des études sur les entreprises, menées au début des années 2000, ont fait état de la perception d'un niveau de corruption élevé dans les pays en phase de rattrapage, relevant que les paiements illicites dans le cadre des procédures d'immatriculation des entreprises et dans le cadre de leurs activités étaient assez courants. Des études réalisées en 2002 et 2005 ont montré qu'environ un quart des entreprises interrogées dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale et d'Europe du Sud-Est considéraient que les paiements non officiels étaient fréquents, constatation vérifiée par les données de Transparency International.

Récemment, les pays en phase de rattrapage se sont efforcés d'améliorer la gouvernance des services publics et ont renforcé leur lutte contre la corruption dans un certain nombre de secteurs. Ils ont notamment pris les initiatives ci-après:

- Réforme du système judiciaire;
- Réforme fiscale;
- Réforme des institutions, y compris création de nouveaux organismes consultatifs de lutte contre la corruption; et
- Obligation de rendre des comptes pour les fonctionnaires.

Le Bélarus, l'Ukraine et le Kazakhstan, par exemple, ont institué de vastes programmes publics de lutte contre la corruption, notamment pour renforcer l'efficacité des organismes chargés de l'application des lois et créer de véritables mécanismes de prévention de la corruption (respect des lois).

La Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ukraine ont entrepris de réformer leur système judiciaire pour renforcer l'indépendance des tribunaux et assurer une rémunération adéquate des juges en vue de réduire les incitations à la corruption active.

La réforme fiscale a aussi contribué à réduire les éléments susceptibles de favoriser la corruption passive des autorités fiscales. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Pologne et la Slovaquie ont adopté de nouveaux régimes fiscaux qui entendent lutter contre la corruption en assurant une plus grande transparence, en donnant aux entreprises davantage de moyens et d'incitations pour payer leurs impôts et en limitant les possibilités qu'ont les fonctionnaires d'abuser de leurs pouvoirs et d'accepter des paiements illicites. Un certain nombre d'États

membres, notamment le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ukraine, envisagent de simplifier les procédures fiscales et d'introduire des systèmes en ligne de communication entre les agents de l'État et les entreprises afin de réduire les risques d'évasion fiscale et de corruption.

Les pays en phase de rattrapage ont mis à profit la réforme des institutions pour s'attaquer à la corruption en créant des organismes consultatifs spécialisés dans ce domaine. La Croatie a ouvert un bureau spécial chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé. La Géorgie a établi un groupe de travail composé de responsables gouvernementaux et de représentants d'ONG qui est chargé d'élaborer une stratégie de lutte contre la corruption. Dans d'autres pays (par exemple l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie), les activités de lutte contre la corruption font l'objet d'une coordination entre plusieurs ministères et organismes ainsi que les parquets. Au Kazakhstan, le Gouvernement a réorganisé les activités des services chargés de l'application des lois pour éviter les chevauchements dans l'instruction des dossiers de corruption. Le Ministre des finances du Monténégro a signé un mémorandum d'accord avec les associations professionnelles pour garantir leur participation à l'élaboration de la législation pertinente.

Enfin, des efforts ont été réalisés pour rendre les activités des fonctionnaires plus transparentes et renforcer leur obligation de rendre des comptes. Parmi les mesures prises pour accroître l'efficacité des services publics, on peut citer le recrutement sur concours et la formation continue des fonctionnaires. En 2004, le Parlement du Kirghizistan a adopté une loi qui prévoit la suspension provisoire d'un fonctionnaire en cas de conflit d'intérêts aboutissant à un avantage indu au profit d'un tiers. Parallèlement, les lois exigeant des fonctionnaires qu'ils déclarent leurs revenus ont aussi été renforcées dans un certain nombre de pays. En Pologne et en Roumanie, des fonctionnaires ayant dénoncé des infractions commises dans les institutions pour lesquelles ils travaillaient ont bénéficié d'une protection juridique.

À l'échelon international, tous les pays de la région de la CEE sont parties à l'une au moins des grandes conventions relatives à la lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a été celle qui a été le plus largement ratifiée par les pays en phase de rattrapage. Tous les nouveaux États membres de l'UE ont ratifié les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption qui ont aussi été ratifiées par la moitié environ des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Enfin, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été ratifiée par sept des pays en phase de rattrapage, dont la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie qui sont membres de l'OCDE, et par la Bulgarie, l'Estonie et la Slovénie.

Ces dernières années, on peut dire en résumé que les gouvernements ont redoublé d'efforts dans la lutte contre la corruption. Toutefois, les effets de ces initiatives sur le développement des entreprises ne sont pas faciles à quantifier. Faute de données portant sur des périodes plus longues, les quelques informations dont on dispose pour la période 2002-2006 et que l'on doit à l'enquête de la BERD-Banque mondiale et à Transparency International attestent tout d'abord une certaine amélioration de la situation en ce qui concerne la corruption dans les nouveaux États membres de l'UE, alors que dans les pays d'Europe orientale, du Caucase, d'Asie centrale et d'Europe du Sud-Est, les progrès semblent avoir été moindres.

Dans ce contexte, la Conférence internationale a recommandé aux gouvernements centraux et locaux de mettre en œuvre des mesures systémiques visant à améliorer la gouvernance publique ainsi qu'à réduire la corruption et les versements non officiels par les entreprises. Une indépendance accrue des juges, l'application de règles fiscales pénalisant les paiements illicites, la mise en place d'organes consultatifs public-privé de lutte contre la corruption et le renforcement

de l'obligation de rendre des comptes pour les fonctionnaires devraient servir les intérêts des nouveaux entrepreneurs et être utiles à l'activité des entreprises. La Conférence a aussi recommandé d'encourager les chefs d'entreprise à adopter et à appliquer les 10 principes énoncés dans l'initiative de l'ONU relative au Pacte mondial.

H. CONCLUSIONS

Il ressort des informations dont on dispose que les gouvernements des pays en phase de rattrapage s'efforcent aujourd'hui de réduire les obstacles administratifs à la création d'entreprises en simplifiant les procédures d'immatriculation, en adoptant les formulaires types et la solution du guichet unique pour l'immatriculation des entreprises, en favorisant l'immatriculation en ligne, en réduisant les frais administratifs et le capital minimal requis pour les jeunes entreprises, et en introduisant la règle «qui ne dit mot consent» pour ce qui est de l'immatriculation. Pour faciliter l'activité des entreprises déjà existantes, les gouvernements ont réduit le nombre de permis et de licences requis, allongé leur durée de validité, amélioré la coordination entre les différents organismes de supervision et réduit le nombre d'inspections auxquelles les entreprises sont soumises.

Les efforts des gouvernements ont porté leurs fruits en ce sens qu'ils ont abouti à une réduction considérable du nombre de journées nécessaires pour créer une entreprise et à l'abaissement des coûts liés à son immatriculation. S'il est vrai que des progrès ont été réalisés en matière d'abaissement des obstacles administratifs dans tous les groupes de pays en phase de rattrapage, ces obstacles demeurent non négligeables. Il faut encore en moyenne deux fois plus de temps pour créer une entreprise dans un pays en phase de rattrapage, pour un coût de démarrage quatre fois plus élevé, que dans le groupe de pays développés à économie de marché retenu aux fins de comparaison. Pour renforcer leur action, les gouvernements pourraient opter pour l'application systématique des bonnes pratiques internationales dans ce domaine, qui sont résumées dans les recommandations de la Banque mondiale et de la Commission européenne.

Un certain nombre de pays en phase de rattrapage ont entrepris de simplifier leurs procédures fiscales, réduisant le nombre des prélèvements et abaissant le taux d'imposition des entreprises. En 2006, l'impôt sur les bénéfices dans ces pays était moitié moindre que dans le groupe des pays à économie de marché de référence. Toutefois, les prélèvements sur les salaires y étaient sensiblement plus élevés, et il en allait de même du nombre de paiements à effectuer et des délais impartis aux entreprises pour s'acquitter de leurs obligations fiscales. Dans ce domaine, les gouvernements pourraient donc continuer de simplifier l'administration des impôts et de réduire le nombre des prélèvements imposés aux entreprises. Ils pourraient aussi envisager d'évaluer l'impact que les prélèvements sur les salaires imputés aux entreprises ont sur le développement de l'entreprenariat.

Les gouvernements ont cherché à améliorer l'accès des jeunes entreprises et des PME au financement en facilitant le recours à une gamme plus large d'actifs comme garanties, en créant des registres de crédit, en développant des mécanismes de prêts et de garanties non bancaires à l'intention des PME, le crédit-bail et le microfinancement. En conséquence, le pourcentage d'entreprises qui estiment que l'accès au financement est un problème a diminué dans tous les groupes de pays en phase de rattrapage. Parmi les mesures qui pourraient encore être prises dans ce domaine, on pourrait se concentrer sur la conception de programmes de crédits spéciaux pour un financement à long terme de l'investissement des PME assortis de délais de grâce plus longs, et sur l'adoption de règles plus favorables pour l'acceptation de garanties. Parallèlement, les gouvernements souhaiteront peut-être soutenir la «volonté d'investissement» des entreprises par le

biais d'activités de formation et d'autres initiatives de sensibilisation qui permettent de renforcer leur capacité d'attirer un financement.

Pour réduire les obstacles à l'expansion des PME à l'étranger, les gouvernements ont facilité l'accès des négociants et des investisseurs étrangers à l'information relative aux marchés et aux règlements pertinents. Ils sont de plus en plus nombreux à fournir ces informations en ligne et à aider les exportateurs à mieux comprendre l'environnement commercial du pays d'origine et du pays d'accueil. À l'avenir, conformément aux recommandations de l'OCDE-APEC, les gouvernements pourraient envisager d'apporter aux PME davantage d'informations sur la protection des droits de propriété intellectuelle et sur les normes internationales, de faciliter encore leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique commerciale et de leur donner les moyens de participer aux chaînes de valeur mondiales.

Pour réduire les risques de corruption dans le cadre de la procédure d'immatriculation des entreprises comme dans le cadre de leurs activités, les gouvernements ont renforcé l'application des lois pertinentes, accru l'indépendance des tribunaux et des juges, rendu les régimes fiscaux plus transparents et renforcé l'obligation de rendre des comptes pour les fonctionnaires. Si les effets de ces mesures ne sont pas faciles à quantifier, les quelques données disponibles font apparaître une certaine amélioration de la situation en matière de corruption dans les nouveaux États membres de l'UE alors que dans d'autres sous-régions, les résultats de l'enquête sont moins convaincants. Les mesures de lutte contre la corruption qui seront prises à l'avenir devraient être cohérentes et se compléter les unes les autres dans tous les domaines concernés; elles devraient en outre bénéficier de la coopération accrue entre les gouvernements et d'autres parties prenantes.

Les travaux de recherche menés par le secrétariat ainsi que les résultats de la Conférence internationale attestent aussi la nécessité d'une coopération renforcée entre secteur public et secteur privé en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement des entreprises aux niveaux national et local, et d'une participation plus active de toutes les parties prenantes concernées dans l'élaboration et l'application des normes et des règlements dans ce domaine.

L'information sur les bonnes pratiques permettant de réduire les obstacles au développement des entreprises pourrait aussi être utilisée dans le cadre de programmes de renforcement des capacités élaborés selon les besoins à l'intention des fonctionnaires, des dirigeants d'entreprise et des entrepreneurs en herbe, dans les États membres qui en font la demande.

IV. RECENSEMENT DES BONNES PRATIQUES D'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE À L'APPUI DE L'INNOVATION ET DU DÉVELOPPEMENT INDUIT PAR LE SAVOIR

A. INTRODUCTION

Le programme de travail du Comité de coopération et d'intégration économiques pour 2007-2008 prévoit, dans le domaine d'intervention «Promouvoir un environnement propice à une intermédiation financière efficace en faveur du développement de l'innovation», l'établissement des documents suivants:

- L'Examen comparatif des mécanismes de l'intermédiation financière à l'appui du développement induit par le savoir ainsi que des pratiques nationales visant à faciliter l'accès des entreprises innovantes au financement national et étranger; et
- Un inventaire des bonnes pratiques d'intermédiation financière à l'appui de l'innovation et du développement induit par le savoir.

L'Examen comparatif des politiques et pratiques nationales, rédigé en consultation avec le réseau d'experts et de parties prenantes du Comité, est disponible sur le site Web de ce dernier (<http://www.unece.org/ceci>) et sera diffusé en tant que publication officielle de la CEE sous le titre «Le financement du développement innovant: Examen comparatif des expériences des pays de la CEE en matière de financement initial des entreprises».

Le présent document repose sur les conclusions de l'Examen comparatif et d'une réunion d'experts, qui s'est tenue à Genève les 3 et 4 mai 2007 (ECE/CECI/FID/2007/2). Il porte sur le financement initial des entreprises innovantes de technologie, en vue de définir des interventions des pouvoirs publics et de formuler des recommandations dont l'objet est de faciliter l'accès de ces entreprises à un financement initial.

Les expériences des pays de la CEE sont très instructives dans une optique transnationale. La diversité des situations économiques et institutionnelles nationales et des expériences acquises dans leur contexte permet aux responsables politiques de tirer des enseignements précieux qui devraient les aider à améliorer encore les politiques menées dans le domaine abordé ici.

B. LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES INNOVANTES

Les entreprises innovantes ne sont pas en mesure de faire état d'activités antérieures ni de prouver que tels ou tels produits ou services peuvent être effectivement fournis ou ont un potentiel commercial. Les entrepreneurs sont mieux à même que quiconque de déceler des créneaux économiques porteurs et de juger de leur potentiel, mais ne disposent pas des ressources financières requises pour les exploiter et ont donc besoin d'une aide extérieure. Or les entreprises innovantes se heurtent généralement à des obstacles considérables lorsqu'elles tentent d'obtenir un financement en s'adressant aux intermédiaires financiers traditionnels.

Les investisseurs potentiels ont du mal à vérifier la validité des propositions qui leur sont présentées et à faire le tri entre les investissements prometteurs et ceux qui sont plus douteux. En conséquence, ils ont des exigences financières exorbitantes ou se désintéressent totalement des activités de financement initiales. En raison de l'intangibilité des actifs d'une entreprise innovante, la valeur de celle-ci repose sur ses perspectives de croissance à long terme, qui dépendent de

connaissances scientifiques et de droits de propriété intellectuelle. De ce fait, les flux de liquidités sont imprévisibles, ce qui peut être dissuasif pour les investisseurs extérieurs.

Pour remédier à ce problème de financement, il faut que des intermédiaires se spécialisent dans le financement des entreprises innovantes lorsque celles-ci se trouvent au stade le plus incertain de leur existence. Pour un développement fondé sur l'innovation et le savoir, de simples particuliers disposés à investir et des sociétés de capital-risque qui possèdent toutes les compétences techniques et de gestion voulues sont indispensables.

Le processus relativement complexe de constitution et de développement d'une infrastructure de financement des entreprises innovantes en phase de démarrage est subordonné à un grand nombre de conditions et exige une allocation et un recyclage efficaces du capital. Il est fréquent que les pouvoirs publics soutiennent le développement d'un secteur national de capital-risque dans le cadre de la politique générale d'innovation. Des interventions publiques bien ciblées jouent un rôle important dans la création d'un secteur dynamique de capital-risque.

C. LES LEVIERS DU FINANCEMENT INITIAL PAR PRISE DE PARTICIPATION

Toute politique visant à mettre en place une infrastructure efficace de financement des entreprises innovantes doit reposer sur une bonne compréhension des motivations des principaux acteurs privés du financement en phase initiale, ainsi que des «leviers» qui permettent d'assurer le bon fonctionnement de ce processus. Les investisseurs «providentiels» (*business angels*) et les sociétés de capital-risque jouent des rôles d'intermédiaires essentiels et complémentaires dans le financement en phase initiale des entreprises, étant donné qu'ils fournissent des capitaux et des compétences techniques, et confèrent une légitimité à des projets que les intermédiaires financiers traditionnels jugent trop risqués. Alors que les investisseurs providentiels investissent leurs propres fonds, les sociétés de capital-risque doivent obtenir des ressources financières provenant d'autres sources (telles que des investisseurs institutionnels), ce qui influe également sur l'évolution de ce secteur.

Le financement initial peut être considéré comme un cycle qui se renforce lui-même à mesure de sa progression et qui comprend quatre phases principales:

- Levée de fonds;
- Investissement;
- Gestion et apport de valeur ajoutée;
- Sortie.

Pour que les investisseurs providentiels et les sociétés de capital-risque jouent leur rôle d'intermédiaires efficacement et de façon auto-entretenu, ils doivent agir dans un environnement qui leur permette d'avoir accès à des fonds et à des possibilités d'investissement lucratif, et ensuite de récupérer leur mise, majorée d'un profit à la mesure du risque qu'ils ont pris, pour pouvoir réutiliser leurs capitaux aux différents stades de ce cycle.

Les quatre phases précitées doivent se dérouler de façon satisfaisante et dynamique pour que le financement initial ait lieu dans de bonnes conditions, sans goulet d'étranglement. Les pouvoirs publics devraient commencer par examiner le paysage financier pour déterminer les domaines

dans lesquels une intervention est nécessaire. Les pouvoirs publics doivent tenir compte d'un certain chevauchement entre les instruments à mettre en œuvre au cours de ces différentes phases lorsqu'ils conçoivent des interventions en vue de tirer parti au maximum des synergies. En outre, comme chaque levier affecte différemment les investisseurs providentiels et les sociétés de capital-risque, il doit être adapté aux modalités d'action propres à ces deux types d'acteurs.

La phase de levée de fonds du cycle repose sur la disponibilité de capitaux que des intermédiaires financiers spécialisés sont disposés à allouer à des entreprises innovantes. Dans le cas des investisseurs providentiels, il faut rendre de tels investissements attractifs par rapport à d'autres affectations possibles des fonds. Pour leur part, les sociétés de capital-risque doivent pouvoir s'adresser à des investisseurs institutionnels, qui agissent dans une perspective à long terme et peuvent fournir et structurer des fonds.

Au stade de l'investissement, il est nécessaire que des propositions soient présentées aux investisseurs providentiels et aux sociétés de capital-risque, qui doivent disposer des compétences requises pour évaluer ces propositions et choisir des projets susceptibles d'être financés. Le flux de propositions d'investissement dépend de l'environnement d'innovation d'un pays, de sa culture d'entreprise et de l'existence d'une infrastructure d'appui à la phase initiale (subventions de faisabilité, parcs scientifiques, pépinières d'entreprises, etc.), qui contribue à ce que ces propositions soient prêtes à faire l'objet d'un investissement. Des compétences d'évaluation et de sélection sont créées par l'acquisition et le partage de connaissances qui résultent de l'expérience.

La phase d'apport de valeur ajoutée exige des compétences en matière de surveillance, de gestion et de développement d'entreprises innovantes et il convient donc d'offrir des incitations appropriées aux gestionnaires qui les possèdent, de prodiguer des conseils stratégiques et opérationnels, de donner accès à des compétences techniques, de gestion et de marketing extérieures, et d'établir des contacts avec des fournisseurs et clients potentiels. Un bon nombre de ces compétences résultent de l'expérience antérieure que les investisseurs ont acquise, en qualité d'investisseurs ou d'intervenants sur les marchés ou dans les secteurs concernés.

Lors de la phase de sortie, les investisseurs doivent pouvoir convertir la valeur ajoutée en capitaux susceptibles d'être utilisés au cours d'une autre vague de création d'entreprises innovantes. Au cours de cette phase, il est essentiel qu'existent des marchés de capitaux capables de financer des entreprises jeunes et de petite taille dotées d'un fort potentiel de croissance. L'acquisition par d'autres entreprises représente un autre type de sortie.

Un examen du financement initial par prise de participation dans la région de la CEE met en évidence d'importantes différences entre les pays. Celles-ci pourraient servir de toile de fond aux discussions concernant la politique à mener dans tel ou tel pays:

a) L'ampleur et l'intensité de l'activité des investisseurs providentiels, à supposer qu'il existe un nombre suffisant de propositions, dépendent de l'environnement fiscal et économique du pays considéré. En conséquence, les responsables politiques doivent recenser et atténuer les obstacles objectifs ou subjectifs aux activités d'investissement des investisseurs providentiels;

b) L'absence d'obstacle réglementaire ne garantit pas que les investisseurs institutionnels investissent des montants suffisants dans des fonds de capital-risque, car le rendement attendu des investissements joue également un rôle à cet égard. Le secteur du capital-risque doit avoir la possibilité de se développer et de parvenir à maturité pour pouvoir faire état de bonnes performances;

c) Les attitudes vis-à-vis de l'esprit d'entreprise et la disponibilité de financements d'amorçage et de soutien aux entreprises innovantes varient considérablement d'un pays à l'autre et influent sur les autres aspects de la politique économique nationale, tels que les lois relatives au travail et la fiscalité, ce qui a des effets sur la création d'entreprises innovantes de qualité et, par conséquent, sur la demande d'investissement de la part d'investisseurs providentiels et de sociétés de capital-risque. L'action menée par les pouvoirs publics pour développer le secteur du capital-risque (offre de financement) devrait être complétée par des initiatives qui favorisent l'esprit d'entreprise (demande de financement);

d) Il faut posséder des compétences cruciales relatives au monde des affaires pour pouvoir gérer les investissements effectués sous la forme d'une prise de participation en créant une valeur ajoutée. Un grand nombre de ces compétences résultent de l'expérience pratique, mais en général l'apprentissage ne fait sentir ses effets que lentement dans ce secteur. Il faudrait favoriser la création de réseaux et d'associations regroupant des entreprises de ce secteur, la mobilité des gestionnaires de capital-risque, les échanges avec des gérants expérimentés de fonds de capital-risque et le recrutement de gestionnaires chevronnés issus de divers secteurs en vue d'accélérer l'acquisition de compétences dans ce secteur;

e) Actuellement, les marchés européens de capital-risque sont fragmentés par pays. En conséquence, les investissements de capital-risque transfrontaliers sont limités et entravés, étant donné que le cadre des activités de capital-risque varie d'un pays à l'autre. Il faudrait poursuivre les efforts déployés pour remédier à un tel cloisonnement afin de tirer pleinement parti des possibilités que les fonds de capital-risque offrent en matière d'investissement dans les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes;

f) Le NASDAQ représente traditionnellement aux États-Unis la porte de sortie la plus intéressante pour les investissements de capital-risque et stimule donc considérablement le développement du secteur du capital-risque dans ce pays. En Europe, les compartiments des bourses des valeurs réservés aux entreprises relativement jeunes contribuent également à accroître les possibilités de sortie. Au Royaume-Uni, l'Alternative Investment Market est devenu assez accessible, y compris pour des entreprises non européennes. La réduction des charges imposées par la réglementation et de la fragmentation par pays peut également aider d'autres bourses à devenir des marchés de capitaux attrayants pour de petites entreprises innovantes à fort potentiel de croissance.

D. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT INITIAL PAR PRISE DE PARTICIPATION

Le cycle de financement par prise de participation, qui s'articule sur plusieurs aspects importants de l'environnement institutionnel et d'innovation d'un pays, est sensible aux politiques des pouvoirs publics qui ont des incidences sur l'investissement institutionnel, les marchés de capitaux, l'innovation et l'entrepreneuriat. Les pouvoirs publics ont joué un rôle essentiel dans le développement des secteurs de capital-risque, soit indirectement, en fixant les conditions qui influent sur le cycle de financement par prise de participation, soit directement, en fournissant des capitaux et des incitations à des firmes innovantes, à des investisseurs providentiels et à des fonds de capital-risque.

Les pouvoirs publics ont joué un rôle important dans le lancement ou le développement du secteur du capital-risque en Allemagne, au Danemark, aux États-Unis, en Irlande, en Israël, en Norvège et au Royaume-Uni, entre autres. Plus récemment, des actions vigoureuses ont été

menées en Fédération de Russie et au Kazakhstan pour favoriser le financement initial des entreprises.

Les pays diffèrent par leurs antécédents en matière économique et d'innovation, les conditions et les institutions qui soutiennent le cycle de financement de l'innovation, et la nature et l'ordre de succession des mesures prises pour faire face aux déficiences de ce cycle. Le transfert des réalisations positives d'un pays à un autre ne va pas de soi et doit faire l'objet d'une mûre réflexion. En revanche, les comparaisons entre pays permettent de mieux apprécier l'importance des conditions d'ensemble et d'établir des liens de cause à effet entre les instruments mis en œuvre et les résultats obtenus.

Pour évaluer ou imiter l'expérience d'un pays, il faut bien comprendre le contexte dans lequel elle s'inscrit et, en particulier, l'ensemble d'initiatives qui l'a précédée, ainsi que le degré de développement de chacun des éléments du cycle de financement par prise de participation dans le pays considéré.

Le recensement et la compréhension des bonnes pratiques sont entravés par une certaine absence de suivi et d'évaluation en bonne et due forme des programmes mis en œuvre. Les effets des programmes ne sont souvent appréciés qu'en fonction du montant des capitaux alloués ou du nombre d'entreprises soutenues. Il est prioritaire de les suivre et de les évaluer plus minutieusement pour tirer des enseignements utiles à la conception et à la mise en œuvre de tels programmes.

Les interventions des pouvoirs publics dans le domaine du financement initial se distinguent par les aspects suivants:

- But et cible;
- Mode de réalisation;
- Caractère systématique; et
- Viabilité.

La cible des programmes officiels est très variable. Alors que la plupart des programmes visent à soutenir des entreprises innovantes, il peut exister des restrictions supplémentaires concernant la taille, le stade de développement, le secteur, l'origine (selon que l'entreprise considérée est issue d'une université ou d'un centre public de recherche, par exemple) et la localisation géographique des entreprises bénéficiaires.

Le but et la cible de chaque initiative ont d'importantes conséquences sur sa mise en œuvre et, en dernière analyse, son efficacité. Il importe de cibler avec précision les entreprises qui éprouvent des difficultés à obtenir des moyens financiers, en vue d'éviter d'accorder des fonds à des sociétés qui ne se heurtent pas à de tels problèmes. Il faut également que les programmes tiennent compte de la façon dont il sera répondu aux futurs besoins de financement des entreprises ciblées, au-delà de l'aide initiale, et notamment de la probabilité de l'obtention de ressources privées.

Les programmes officiels peuvent allouer des ressources soit directement aux entreprises ciblées, par l'intermédiaire de fonds de placement gérés par l'administration publique ou d'organismes chargés d'allouer des subventions, soit indirectement, via des intermédiaires

spécialement choisis, tels que des particuliers (investisseurs providentiels), des fonds de capital-risque (y compris des fonds de capital d'amorçage), des pépinières d'entreprises et des bureaux de transfert de technologie. Le choix de l'intermédiaire est généralement lié au ciblage propre au programme considéré.

En ce qui concerne les intermédiaires, il est possible de financer leur création et la constitution de leur capital initial par des prêts, des subventions de création d'entreprises ou une prise de participation au capital. Dans certains cas, le financement des fonds de capital-risque exige une participation d'un montant égal apportée par des investisseurs privés. Le montant du financement public et l'abondement par des fonds privés varient considérablement selon le pays et le programme. Une autre façon de procéder consiste à donner aux investisseurs privés une garantie de la dette ou de la participation au capital ou à octroyer des incitations fiscales aux investisseurs (particuliers, sociétés ou investisseurs institutionnels) pour des investissements dans certains types d'entreprises.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de chaque programme, il importe de déterminer si les pouvoirs publics se chargent de la décision de financement ou la délègue à des agents privés. Dans le premier cas, le choix de recourir à un organisme central unique ou, au contraire, à diverses agences locales peut avoir des incidences auxquelles il convient d'être attentif, qu'il s'agisse d'ingérence politique ou d'efficacité administrative.

Un organisme central peut mieux résister à une emprise politique dans certains contextes, mais une démarche décentralisée permet mieux de surmonter les problèmes d'information qui vont de pair avec des décisions d'investissement. La dimension régionale est cruciale dans la conception de programmes publics de soutien aux entreprises, en particulier dans les grands pays. Au tout premier stade du cycle de financement, la proximité entre les investisseurs (privés et publics) et la société bénéficiaire est très souhaitable.

Lors de l'élaboration de la politique d'aide au financement, il convient d'accorder un degré élevé de priorité à des synergies et à une complémentarité entre les programmes. Un ensemble d'initiatives prises par un pays est efficace s'il est tenu compte de toutes les phases du cycle de financement par prise de participation. Il est possible d'utiliser la réglementation, la fiscalité, et les politiques en matière de soutien à l'innovation et de financement initial pour remédier aux insuffisances du cycle de financement par prise de participation.

Chaque pays diffère considérablement des autres par le degré d'exhaustivité et la coordination des divers programmes, ainsi que du point de vue de la sensibilité des pouvoirs publics à l'évolution des besoins du marché du financement initial. Dans certains pays (États-Unis, Finlande, Israël et Royaume-Uni, par exemple), les autorités tirent constamment les enseignements de l'expérience acquise dans le cadre de programmes précédents, ce qui leur permet d'éviter de répéter les erreurs du passé lors de la conception de nouveaux programmes. Il faudrait exploiter les enseignements tirés de l'expérience, et surveiller et évaluer en permanence les effets d'un programme sur le marché, car l'efficacité des interventions des pouvoirs publics en dépend.

Il arrive que des ressources publiques (généralement sous la forme des subventions) soient allouées de façon peu systématique, sans tenir compte des conditions dans lesquelles l'entreprise bénéficiaire fonctionne avant et après l'obtention de l'aide. En revanche, selon une démarche plus coordonnée, les programmes, qui s'échelonnent dans le temps, reposent sur l'expérience retirée de la mise en œuvre des précédents ou visent à compléter d'autres programmes en ciblant de nouveaux destinataires ou en apportant une aide accrue à des bénéficiaires déjà existants.

En Europe, le Royaume-Uni offre manifestement un exemple de démarche coordonnée, étant donné que les efforts qui visent à encourager l'apport de fonds par des investisseurs providentiels et les activités entrepreneuriales des universités sont complétés par des initiatives dont l'objet est de stimuler la création de fonds de capital-risque qui ciblent des secteurs, des régions et des phases du financement différents. De même, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège et la Suède sont des pays dans lesquels des activités de capital-risque de grande ampleur menées par les pouvoirs publics sont complétées par des actions d'amorçage et de promotion de pépinières d'entreprises. Récemment, le programme portugais FINICIA a été axé sur la constitution de groupements régionaux comprenant des universités, des pépinières d'entreprises, des partenaires locaux et des investisseurs de capital-risque formels et informels.

Lorsque le but d'un programme national est de favoriser la création d'un marché national de capital-risque, son succès dépend de son aptitude à attirer des capitaux privés. La viabilité économique des petits fonds d'amorçage est depuis longtemps mise en cause, étant donné qu'il est difficile de définir la taille optimale du fonds le mieux à même de procéder à des investissements initiaux ou d'amorçage. En effet, un fonds de plus grande taille risque de s'orienter vers le financement en phase d'expansion, tandis qu'un fonds relativement modeste risque de ne pas être viable.

De nombreux programmes publics axés sur des fonds de fonds répondent aux problèmes de taille et de viabilité en mobilisant des capitaux privés, tout en mettant en place une structure appropriée de rémunération, par exemple sous la forme d'un plafonnement des profits attribués à l'État, le surplus revenant aux capital-risqueurs. Une telle démarche augmente tant l'aptitude du fonds à assurer un financement ultérieur que le rendement potentiel que les capital-risqueurs retirent de leurs investissements en phase initiale. En outre, elle établit un lien entre le fonds et les investisseurs institutionnels, auxquels il est possible de s'adresser lors des activités futures de levée de fonds.

La viabilité a également une dimension régionale, car un grand nombre des programmes de financement de PME ont un caractère délibérément régional. À elle seule, la fourniture par l'État d'un financement par prise de participation ne peut résoudre les problèmes qui concernent, par exemple, l'expérience entrepreneuriale au niveau local, la valeur des droits de propriété intellectuelle et le rôle des universités locales dans le processus de développement. Il peut être nécessaire de mettre en œuvre une série coordonnée d'interventions pour faire face à ces problèmes.

E. LEVÉE DE FONDS

Les bonnes pratiques peuvent être envisagées en fonction des différents aspects de l'activité de collecte de fonds, qu'elles tendent à accroître le capital-risque disponible, à améliorer les relations entre les apporteurs de capitaux privés et les sociétés de capital-risque, ou à créer des incitations pour que les capital-risqueurs investissent dans des entreprises innovantes au stade initial, et décèlent et choisissent des entreprises commercialement viables à fort potentiel.

La mise à disposition de fonds publics pour les activités de capital-risque figure parmi les pratiques les plus répandues lorsqu'il s'agit d'accroître la disponibilité de capital-risque. Deux types de fonds principaux sont utilisés:

- Les fonds gérés par des organismes publics; et
- Les fonds gérés par des agents privés.

Dans plusieurs pays (Canada, Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Portugal et Suède), des fonds sont confiés à des organismes spéciaux (généralement liés à des agences de promotion de l'activité économique ou du développement industriel), qui sont chargés de procéder à des investissements directs dans des entreprises nouvelles, de petite taille ou innovantes. Les fonds gérés par un organisme public peuvent constituer une importante source initiale de capital qui permet l'accumulation de connaissances et de compétences en matière d'investissement susceptibles d'être transférées progressivement vers le secteur privé. Les fonds délibérément orientés vers des projets à risque élevé et se trouvant encore au stade initial peuvent être particulièrement utiles dans ce contexte.

Cependant, il faut soigneusement veiller à mettre en place un système approprié d'incitations et à éliminer les ingérences politiques dans les activités des fonds gérés par un organisme public. En ce qui concerne ces derniers, des évaluations des programmes publics correspondants ont montré que les investissements que ceux-ci avaient favorisés avaient tendance à être moins risqués et davantage orientés vers des entreprises relativement bien établies.

Lorsque des mécanismes du marché font leur apparition, il est souhaitable de les compléter et de les soutenir par des fonds publics. À cet égard, les programmes utilisant des fonds gérés par un organisme public font participer davantage des gestionnaires d'investissements privés, soit par un déplacement de leurs activités vers le financement de fonds de fonds ou les fonds gérés par des entreprises privées (Canada, Danemark, Finlande et Norvège), soit grâce à une privatisation pure et simple (Suède).

Étant donné que les fonds à gestion privée prédominent et que les activités de capital-risque des pouvoirs publics sont réduites, les pays scandinaves ont déplacé leurs activités de financement direct vers des entreprises de création toute récente qui se trouvaient encore au stade du financement d'amorçage en créant des programmes de pépinières d'entreprises ou en allouant des fonds d'amorçage. De tels programmes sont censés compléter les mécanismes du marché en augmentant le nombre d'entreprises prêtes à bénéficier d'un investissement.

Une autre façon d'utiliser des fonds publics pour des activités de capital-risque consiste à faire appel à des gestionnaires de portefeuille privés et à mobiliser des fonds privés supplémentaires. Selon un scénario typique, l'État (ou un organisme qui le représente) joue le rôle d'investisseur socle, en fournissant un certain pourcentage du capital du fonds. Cette méthode est maintenant largement utilisée dans divers pays (Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Israël, Royaume-Uni et, plus récemment, Fédération de Russie, Kazakhstan et Lettonie), ainsi que par le Fonds européen d'investissement. L'investissement de l'État comprend à la fois une prise de participation et des prêts subordonnés.

Le recours à des fonds à gestion privée s'explique par le fait que les capital-risqueurs professionnels ont manifestement intérêt à repérer et à soutenir des entreprises susceptibles de réussir. Lorsqu'une sélection soignée des fonds à soutenir est réalisée (par appel d'offres ou examen approfondi des demandes), la participation de l'État joue un rôle important de légitimation pour l'établissement de relations entre les capital-risqueurs et les investisseurs institutionnels.

En outre, les programmes publics correspondants veillent de plus en plus à ce que le profil de risque et de rendement offert aux capital-risqueurs justifie la réalisation d'investissements initiaux et encourage les capital-risqueurs à s'efforcer de profiter du potentiel d'appréciation de l'investissement. L'octroi d'une protection contre une dépréciation de l'investissement (par des garanties ou des investissements de refinancement au moyen d'emprunts subordonnés) n'a pas l'effet escompté, comme en témoigne l'expérience de l'Allemagne, d'Israël et des Pays-Bas.

Le programme relatif à la création de la Small Business Investment Company (Société d'investissement dans les petites entreprises ou SBIC) aux États-Unis montre l'importance d'incitations dans la promotion d'investissements initiaux. Au début du fonctionnement de ce programme, comme il fallait assurer le service des prêts consentis par la Small Business Administration (Administration des petites entreprises) aux sociétés d'investissement participantes, celles-ci n'ont pu investir dans des entreprises incapables de produire immédiatement des liquidités. Le remplacement des prêts par des participations via des titres préférentiels, qui diffèrait les premiers versements d'intérêts en échange d'une participation aux bénéfices ultérieurs, a clairement favorisé les investissements au stade de l'amorçage.

En Israël, le programme Yozma offre un autre exemple d'incitations à miser sur le potentiel d'appréciation, chacun des différents fonds de capital-risque ayant la possibilité d'acheter les actions de l'État pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans à compter de la création du fonds. Dans le même ordre d'idées, les programmes récemment lancés au Royaume-Uni (Enterprise Capital Funds), en Lettonie (par l'Agence lettone de garantie) et en Fédération de Russie (Société russe de capital-risque) plafonnent le rendement de la participation de l'État et attribuent la totalité des profits excédentaires aux capital-risqueurs et aux sociétés en commandite simple. Il en résulte une allocation asymétrique du rendement des investissements rentables, ce qui compense mieux le risque élevé des investissements initiaux.

Diverses incitations fiscales, destinées à différents bénéficiaires, ont été utilisées pour augmenter la disponibilité du capital-risque. Plusieurs pays offrent des incitations fiscales aux particuliers qui investissent dans des entreprises privées. Certains programmes ciblent les sources de financement utilisées avant le recours à un investisseur providentiel, en particulier les fondateurs eux-mêmes ou leurs amis et parents. Quelques programmes s'adressent aux sociétés qui investissent dans des PME innovantes. Certaines incitations fiscales ont pour but d'encourager des particuliers à investir dans des fonds de capital-risque.

L'examen des initiatives prises par les pouvoirs publics dans le domaine de la levée de fonds fait apparaître un principe général selon lequel la participation de l'État doit compléter et soutenir, et non remplacer, les mécanismes du marché d'allocation des capitaux aux entreprises innovantes, tout en favorisant le développement du secteur local de capital-risque formel et informel.

Fondamentalement, il faut que les dispositions réglementaires nationales relatives aux investissements effectués par les fonds de pension, les compagnies d'assurance et les autres investisseurs institutionnels dans des fonds de capital-risque, et le régime fiscal applicable aux instruments de placement, soient similaires à ceux qui sont en vigueur dans les pays qui ont les principaux marchés de capital-risque. Parmi les dispositions réglementaires qu'il convient peut-être de réexaminer, il faut citer les restrictions quantitatives aux allocations aux catégories d'actifs dits «alternatifs», ainsi que les règles relatives au recours aux «valeurs sûres» et «de père de famille» qui guident les décisions d'investissement.

Lorsque les capitaux des investisseurs institutionnels locaux sont insuffisants ou inappropriés, l'État devrait s'employer à créer des conditions propres à attirer des capitaux d'investisseurs institutionnels étrangers. À cet effet, il convient en particulier d'aligner la fiscalité locale et le cadre réglementaire sur ceux des pays avec lesquels on est en concurrence pour l'obtention de capitaux étrangers d'origine institutionnelle.

Certains pays ont mis en place des types de fonds spécialisés dans la levée de capital-risque. Lorsque l'on procède de la sorte, il faut veiller à ce que ces fonds possèdent les caractéristiques les plus efficaces, telles que celles de la société en commandite simple: durée de vie fixe, distributions continues, report de l'exigibilité des impôts jusqu'à la vente des titres et absence d'ingérence de la part des commanditaires. Dans les pays où ces types de fonds n'existent pas, les responsables politiques pourraient envisager d'en introduire.

Lorsque les pouvoirs publics souhaitent encourager les investissements relevant du capital-risque, ils doivent veiller soigneusement à offrir des incitations appropriées pour que les gestionnaires de portefeuille privés choisissent des entreprises viables à fort potentiel de croissance et en assurent le développement. À cet effet, il faut tenir compte des principes suivants:

- La protection contre le risque de dépréciation ne crée pas de telles incitations;
- Les dispositions garantissant une allocation asymétrique des gains provenant d'investissements rentables – grâce à des options permettant de racheter la participation de l'État ou à un plafonnement des profits revenant à ce dernier – sont plus incitatives, car elles améliorent le profil de risque et de rendement des entreprises innovantes; et
- Une orientation claire du programme facilite l'offre d'incitations appropriées.

Les incitations fiscales, y compris les réductions d'impôt, et le traitement avantageux des pertes et des plus-values, favorisent généralement les investissements de particuliers et de sociétés dans des entreprises privées. Cependant, il faut des dispositions fiscales sans ambiguïté permettant de s'assurer que les entreprises bénéficiaires sont bien celles pour lesquelles le régime a été créé et que les avantages fiscaux favorisent des investissements qui n'auraient autrement pas eu lieu.

Même lorsque la réglementation est favorable à la levée de fonds de capital-risque, il se peut que les investisseurs institutionnels locaux ne prennent pas d'initiative parce qu'ils connaissent mal le secteur du capital-risque. Pour remédier à ce problème, il est possible de créer des programmes dont l'objet est d'informer les responsables de fonds institutionnels et d'établir des relations avec les entreprises locales de capital-risque. Des mesures qui favorisent le développement de la profession de conseiller en investissements inciteraient les investisseurs institutionnels à s'intéresser davantage au capital-risque.

Lorsque les investisseurs institutionnels sont disposés à investir dans des fonds de capital-risque, mais ne disposent pas de suffisamment d'informations sur les différents fonds, l'État peut jouer le rôle d'investisseur socle et donner ainsi son aval au gérant du fonds. Des organismes d'information sur les intermédiaires financiers, créés avec la participation des pouvoirs publics, pourraient diffuser des informations importantes afin de faciliter les décisions des investisseurs.

Pour remédier aux solutions de continuité dans les cycles de capital-risque, il est possible de créer des programmes publics de fonds lorsque la levée de fonds de capital-risque ralentit. De cette façon, les sociétés de capital-risque sont en mesure de lever des fonds supplémentaires pour financer une phase ultérieure du développement des sociétés qu'elles ont dans leur portefeuille, et elles peuvent également acquérir des références qui leur seront utiles au cours de la vague suivante de levée de fonds privés.

F. INVESTISSEMENT

Au stade de l'investissement, il faut mettre en œuvre de bonnes pratiques dans les domaines suivants:

- Amélioration du climat entrepreneurial;
- Augmentation du nombre d'entreprises prêtes à faire l'objet d'investissements;
- Amélioration du flux d'informations entre les entrepreneurs et les investisseurs; et
- Fourniture de garanties aux investisseurs.

Il est possible de mettre en place des programmes qui facilitent le processus d'investissement en favorisant la création d'entreprises, en particulier celles qui exploitent des connaissances scientifiques créées dans des centres de recherche publics, ce qui augmente le nombre d'entreprises prêtes à faire l'objet d'investissements de la part de particuliers et d'entreprises de capital-risque.

Parmi les initiatives les plus importantes prises dans ce domaine, il faut citer les programmes américains Small Business Innovation Research (Recherche et innovation pour les petites entreprises) et Small Business Technology Transfer (Transfert de technologie aux petites entreprises), qui offrent à de petites entreprises de technologie des subventions destinées à faciliter la première phase des activités de recherche-développement (R-D). Ces programmes fournissent un financement essentiel pour la réalisation d'études de faisabilité (étape I) et la mise au point de prototypes (étape II), ce qui dote les entreprises bénéficiaires d'un fort potentiel économique et les met en mesure d'obtenir des capitaux privés.

Outre que les financements sont accordés par étapes, l'efficacité de ces programmes résulte de leur structure de décision décentralisée, répartie en 11 organismes fédéraux et activement soutenue par des bureaux de transfert de technologie établis dans des universités spécialisées dans la recherche. Ces derniers non seulement sensibilisent les chercheurs à l'existence de subventions de R-D, mais en outre coopèrent avec des entrepreneurs potentiels pour évaluer et affiner leurs idées, et préparer leurs demandes de subventions.

En Europe, plusieurs programmes mènent des activités relativement centralisées de tutorat et de financement d'amorçage sous la forme de subventions ou de prêts accordés à des créateurs d'entreprises de technologie, afin que ces dernières soient mieux préparées et présentent plus d'attrait pour d'éventuels investisseurs privés. De tels programmes existent en Allemagne (Fonds de lancement d'entreprises de haute technologie), en Autriche (programmes Financement d'amorçage et LISA), en Belgique (Fonds flamand d'innovation), en Espagne (programme Nouvelles entreprises de technologie), en Fédération de Russie (programme START), en Finlande (programmes TULI, TEKES et fonds d'amorçage Vera) et aux Pays-Bas (programme Techno Starter).

Les réseaux d'investisseurs providentiels jouent un rôle important, car ils rapprochent les entrepreneurs et les investisseurs privés, et pourraient par conséquent également bénéficier d'une aide des pouvoirs publics. Pour surmonter les problèmes d'information et inciter davantage à investir, il pourrait aussi être envisagé d'élaborer des programmes qui facilitent les réunions de présentation d'investissements et les négociations relatives à des investissements destinées aux entreprises qui recherchent un financement initial et aux investisseurs privés, dans l'esprit

d'INTRO, marché qui a été créé par le programme «Financement antérieur à la phase d'amorçage» en Finlande. De même, en Catalogne (Espagne), le Centre pour l'innovation et le développement des entreprises est un guichet unique pour la réalisation d'études de faisabilité, le financement et l'élaboration de projets.

De nombreux pays ont mis en place des programmes qui offrent des garanties, afin de faciliter l'accès des PME aux prêts bancaires. De tels programmes doivent cibler sans ambiguïté les entreprises innovantes pour avoir un véritable impact. L'un des plus anciens programmes de ce genre, le Small Firms Loan Guarantee Scheme (Système de garantie de prêts aux petites entreprises) du Royaume-Uni cible, depuis la fin 2005, des entreprises de création plus récente. Il en va de même du nouveau programme FINICIA, au Portugal.

Plusieurs programmes qui offrent des garanties de participation au capital, dans certaines limites, sont axés sur les entreprises innovantes. De tels programmes existent en Autriche, en France (Oseo-Garantie), en Italie (Fonds de garantie pour les PME du secteur des technologies numériques) et au Portugal (programme Nouvelles entreprises de technologie). Dans la mesure où ils sont destinés à des entreprises innovantes en voie de création, ces programmes se rapprochent de ceux qui octroient des subventions de faisabilité, si ce n'est que les investisseurs privés recevant les garanties ont la possibilité de surveiller les activités des entreprises créées.

L'examen de l'expérience acquise par les pays de la CEE dans ce domaine permet de tirer les conclusions suivantes:

- La création d'entreprises innovantes dépend de l'existence d'une culture et d'une sensibilisation entrepreneuriales bien établies, en particulier dans les établissements d'enseignement et de recherche;
- Les subventions représentent une source importante et potentiellement efficace de financement pour des études de faisabilité et la mise au point de produits. Grâce à l'octroi de subventions en plusieurs phases, il est possible de faire face aux incertitudes inhérentes à l'exploitation commerciale de connaissances scientifiques et d'assurer l'allocation de fonds plus importants à des projets dont la viabilité commerciale se confirme. La décentralisation et la participation active de centres de recherche au processus d'octroi de subventions favorisent une plus grande notoriété des programmes existants et améliorent les décisions; et
- On s'est peu préoccupé de la disponibilité de compétences en matière d'investissement parmi les investisseurs privés locaux. Beaucoup reste à faire pour faciliter l'acquisition de compétences et le transfert de connaissances de régions ayant une infrastructure plus ancienne pour le financement initial des entreprises innovantes vers d'autres régions moins bien dotées.

L'action éducative joue un rôle majeur dans la promotion de l'entrepreneuriat. Les pouvoirs publics pourraient envisager d'inscrire l'enseignement de l'entrepreneuriat non seulement dans les programmes des établissements d'enseignement supérieur, mais également dans ceux de l'enseignement secondaire, ainsi que ceux des centres qui dispensent une formation après la fin des études.

Cette action d'éducation peut également aborder les détails du processus de financement par du capital-risque. Une sensibilisation des entrepreneurs potentiels aux différentes options de financement et des explications sur ce que les investisseurs privés recherchent et comment ils prennent des décisions sont de nature à accroître la demande de capitaux privés. Des organismes professionnels tels que des réseaux d'investisseurs providentiels et des associations de capital-risqueurs devraient être associés à ces activités.

Lorsqu'il s'agit de favoriser la création d'entreprises de technologie, les pouvoirs publics peuvent faciliter la mise en place ou le renforcement de bureaux de transfert de technologie ou d'autres organismes qui rassemblent le monde scientifique et les milieux d'affaires. De tels organismes peuvent être implantés à proximité d'importants centres de recherche et devraient s'employer à apprendre au personnel enseignant et aux chercheurs à repérer les possibilités de créer des entreprises et à développer le potentiel commercial correspondant.

L'État devrait également faciliter l'échange d'informations entre les parties prenantes, afin de faire mieux connaître les possibilités d'entamer des activités économiques innovantes.

Les programmes de pépinières d'entreprises et de capital d'amorçage constituent d'importantes sources de financement initial et des moyens viables d'inciter des investisseurs professionnels, tels que des investisseurs providentiels et des sociétés de capital-risque, à s'intéresser à des entreprises à fort potentiel. Lorsque de tels programmes n'existent pas, les pouvoirs publics pourraient envisager de les créer.

Pour que la participation des pouvoirs publics soit crédible aux yeux des investisseurs privés, il faudrait que les programmes publics de capital d'amorçage comportent les éléments qui assurent l'efficacité des investissements par le biais de capital-risque: sélection soigneuse, incitations, suivi, financement en phases successives, soutien stratégique et aide à la gestion.

Le financement offert par des programmes de soutien au financement initial devrait être échelonné sur plusieurs phases afin d'allouer des capitaux de façon plus efficace, et se poursuivre lorsque les entreprises considérées confirment leur viabilité. Au cours de la première phase, il faudrait octroyer des subventions d'un montant limité pour financer une étude de faisabilité et une analyse de marché. Lors de la deuxième phase, qui concerne les entreprises ayant mené à bien la première phase, il convient d'allouer des fonds plus importants pour la mise au point de produits et l'action initiale de marketing. À l'issue de cette phase, les entreprises sont prêtes à se lancer dans une commercialisation de grande ampleur et capables d'attirer des capitaux privés en vue de leur expansion.

La surveillance et le soutien des bénéficiaires de financements sont des éléments importants pour l'efficacité du programme. En conséquence, les organismes d'aide à la création d'entreprises devraient non seulement posséder les compétences requises en matière d'exploitation d'activités économiques, mais également faire preuve de souplesse stratégique, et être prêts à s'adapter aux changements de stratégie ou aux évolutions du marché qui vont de pair avec les incertitudes de l'environnement dans lequel l'entreprise mène ses activités.

Les particuliers disposés à investir jouent un rôle crucial tout au début de la création des entreprises innovantes, car alors les coûts d'information et des considérations de taille les rendent peu attrayantes pour les sociétés de capital-risque. C'est pourquoi il est essentiel de faciliter les investissements effectués par des investisseurs providentiels et de soutenir la création de réseaux d'investisseurs providentiels pour favoriser le financement par prise de participation. Les pays dans lesquels les activités des investisseurs providentiels se sont le plus développées offrent des

avantages fiscaux à ces derniers et à d'autres investisseurs privés. Il est possible de mettre en place de telles incitations fiscales non seulement pour accroître les investissements qui sont le fait de simples particuliers, mais également pour encourager les investisseurs à adopter une optique à long terme et à investir successivement dans plusieurs entreprises.

Il serait possible d'assurer une formation systématique des particuliers désireux d'investir pour leur faire mieux connaître les mécanismes du financement privé et les tendances actuelles du marché et de la technologie, car des investisseurs bien au fait du marché pourraient participer davantage au financement d'entreprises innovantes. À cet effet, une formation relative à certaines branches d'activité est envisageable. Les pouvoirs publics peuvent coopérer avec les établissements d'enseignement et les associations d'entreprises pour assurer une telle formation, destinée à des investisseurs providentiels et à des spécialistes de capital-risque nouveaux ou potentiels.

Une autre façon d'accroître les connaissances et les compétences dans ce secteur consiste à coopérer de façon officielle et officieuse avec des entreprises de capital-risque étrangères plus expérimentées. Un financement par les pouvoirs publics peut être subordonné à une telle coopération, comme c'est le cas dans le cadre du programme Yozma, en Israël.

Pour faciliter encore la recherche de possibilités de financement, il faudrait mettre en relation les spécialistes de la technologie et ceux de l'innovation (y compris les pépinières d'entreprises et les fonds de capital d'amorçage), les investisseurs providentiels et le secteur du capital-risque. Cela permettrait d'échanger des informations sur les technologies, les marchés et l'expérience acquise, et d'orienter les investisseurs potentiels vers des possibilités d'investissement intéressantes.

G. VALEUR AJOUTÉE

Les responsables politiques doivent accorder l'attention voulue au stade de l'apport d'une valeur ajoutée dans le processus de financement de l'innovation, en vue d'assurer la bonne gouvernance des entreprises innovantes de création récente. Cet aspect est souvent négligé, parce que l'on suppose que les mécanismes de marché réalisent l'allocation des compétences nécessaires et l'accès à ces dernières. Cependant, souvent, il n'en est pas ainsi.

Une évaluation du programme SBIC des États-Unis effectuée peu après sa création a permis de conclure que les fonds ayant bénéficié d'un soutien ne parvenaient pas à obtenir les services de gestionnaires d'investissements très compétents. Dans certains pays, il peut exister une pénurie de professionnels capables d'apporter une valeur ajoutée. Dans ce cas, il est nécessaire de faciliter le transfert de compétences et de connaissances aux investisseurs locaux.

La conception des fonds de capital-risque gérés par des sociétés privées influe sur la possibilité de recruter des gestionnaires d'investissements compétents. Un appel d'offres permet de bien évaluer les compétences des gestionnaires, pour autant qu'il existe une concurrence privée suffisante. L'attribution préférentielle d'une partie des bénéfices normalement dévolus aux pouvoirs publics représente une incitation de nature à intéresser des gestionnaires compétents, comme l'illustrent des programmes mis en œuvre dans la Fédération de Russie (Société russe de capital-risque), en Israël (Yozma) et au Royaume-Uni (Enterprise Capital Funds).

Bien qu'il n'existe pas de programme qui vise à aider des capital-risqueurs locaux à accroître leurs connaissances et compétences, les démarches adoptées par deux pays, la Fédération de Russie et Israël, lorsqu'ils ont conçu leurs programmes de fonds se caractérisent par la volonté

explicite de tirer parti des compétences internationales en matière de capital-risque. En Israël, chaque fonds de Yozma devait recourir aux services d'un établissement financier international renommé et d'un établissement national. En Fédération de Russie, la Société russe de capital-risque récemment créée a fait appel aux services de responsables d'Israël et de Finlande en qualité d'experts.

Deux conclusions importantes peuvent être tirées dans ce domaine:

- Ceux qui investissent dans des entreprises innovantes qui démarrent sont censés fournir non seulement des fonds, mais également des compétences techniques et de gestion. La disponibilité et l'accessibilité des compétences requises pour la gouvernance et le développement de telles entreprises représentent un élément essentiel de l'infrastructure de financement. Le partage des connaissances et des compétences constitue le moyen principal de les acquérir dans les pays et les régions qui en sont dépourvus;
- La rémunération par l'attribution d'options d'achat d'actions à des fins d'incitation permet aux entreprises innovantes de création récente d'attirer et de conserver à leur service des gestionnaires compétents et d'harmoniser leurs intérêts avec ceux des investisseurs qui participent au financement initial.

Les pouvoirs publics pourraient promouvoir des dispositions contractuelles et des structures d'entreprise qui favorisent l'aptitude des capital-risqueurs, qu'il s'agisse de simples particuliers ou de sociétés, à surveiller les entreprises innovantes et à leur transférer leurs compétences techniques, en créant les incitations appropriées, y compris lorsque les pouvoirs publics interviennent dans le cadre d'un cofinancement.

L'aptitude des fonds de capital-risque à fournir, au cours de la phase qui suit celle du financement initial, des capitaux aux entreprises qui atteignent leurs objectifs de développement et ont besoin d'argent frais pour continuer à se développer représente une valeur ajoutée importante. Les programmes publics qui fournissent des fonds au stade initial de la création d'entreprises devraient prévoir la nécessité d'un financement ultérieur. Il convient d'établir des passerelles entre les différents investisseurs (pouvoirs publics, investisseurs providentiels, spécialistes du capital-risque) pour éviter l'apparition de goulets d'étranglement au cours du processus de financement. Il faudrait favoriser les synergies qui apparaissent notamment quand des investisseurs providentiels interviennent parallèlement au financement assuré par un fonds de capital-risque.

Un réseau solide de soutien animé par des professionnels bien informés des besoins des entreprises jeunes, innovantes ou à forte intensité technologique contribue puissamment à l'aptitude des entreprises de capital-risque à fournir une valeur ajoutée, et ces dernières peuvent utiliser ces compétences extérieures pour prendre leurs décisions de gestion. Des réseaux de ce type se créent souvent à mesure que le secteur du capital-risque se développe. La disponibilité des services qu'ils offrent au stade initial du développement du secteur du capital-risque peut être essentielle pour le succès des premiers fonds de capital-risque et devrait également être prise en compte lors de l'élaboration d'initiatives des pouvoirs publics.

H. SORTIE

Peu de programmes s'attachent à améliorer les possibilités de sortie du processus de financement d'entreprises innovantes, hormis les initiatives qui visent à modifier la réglementation relative aux bourses de valeurs.

La société de capital de démarrage (Capital Pool Company) du Canada offre un exemple de mécanisme propre à faciliter la sortie. Bien qu'elle ne dispose que d'un modeste capital de départ, il est possible de l'introduire au compartiment «capital-risque» de la bourse des valeurs de Toronto en vue de lever des capitaux supplémentaires. La société recherche ensuite une possibilité d'investir dans une entreprise à forte croissance et utilise les fonds levés pour acquérir cette dernière, ce qui en fait une «société qualifiée». Après quoi, les actions de la société de capital de démarrage continuent à être négociées comme celles de n'importe quelle autre société cotée à la bourse.

Des règles spéciales d'admission à la cote des bourses de valeurs, adaptées aux besoins propres aux petites entreprises qui se développent, permettent d'améliorer l'accès de ces dernières aux capitaux nécessaires à leur croissance et de faciliter la sortie des investisseurs privés qui les soutiennent. Les bourses de valeurs devraient accueillir de petites sociétés à forte croissance et assurer la liquidité de leurs actions sur les marchés secondaires.

Les bourses existantes ou des marchés d'investissement spécialement créés à cet effet devraient se montrer plus accueillants à l'égard des petites sociétés à forte croissance, par exemple en assouplissant leurs règles en matière d'inscription à la cote et de divulgation d'informations, en réduisant les périodes d'attente, en aménageant les règles en matière de dépôts de garantie pour les inscriptions à la cote et en offrant des services de préparation à l'introduction en bourse.

L'assouplissement des règles d'admission à la cote doit être mis en balance avec les effets qu'il peut avoir sur la confiance des investisseurs. Une démarche différente ou complémentaire consiste à favoriser la constitution d'une communauté d'analystes d'entreprises de technologie (comme l'a fait InvestBX au Royaume-Uni), qui réalisent des études indépendantes que les investisseurs peuvent utiliser pour prendre des décisions.

Lorsque l'introduction en bourse ne constitue pas une option de sortie viable, en raison du sous-développement des marchés locaux des capitaux ou d'un manque d'accès aux marchés étrangers, l'amélioration des infrastructures d'acquisition – en particulier à l'égard des acheteurs étrangers – est un autre moyen de créer des possibilités de sortie pour les investisseurs locaux qui prennent des participations. Une telle amélioration peut prendre la forme d'incitations fiscales, d'une rationalisation des dispositions réglementaires applicables aux acquisitions de sociétés du pays et du recours à des activités de réseau et de promotion de haut niveau pour les principaux secteurs du pays.

Comme au stade de l'apport d'une valeur ajoutée, les pouvoirs publics devraient s'employer à mettre en place un réseau de soutien constitué d'experts qui comprennent et sont capables d'expliquer clairement le profil de risque et de rendement de telles sociétés aux investisseurs ordinaires, de façon à ce que les marchés d'actions existants ou créés spécialement puissent être utilisés pour l'apport de capitaux à de petites entreprises en expansion.

I. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Les recommandations relatives à la politique à mener pour offrir un environnement plus propice au financement initial d'entreprises innovantes et, plus particulièrement à la création d'un secteur de capital-risque formel (sociétés de capital-risque) et informel (investisseurs providentiels) doivent tenir compte des difficultés inhérentes à la mise en place de marchés à des fins de financement privé et de limitations plus générales ou de problèmes auxquels peut se heurter une intervention des pouvoirs publics.

Le développement de marchés susceptibles de financer la création d'entreprises destinées à mener des activités innovantes exige des capitaux, des intermédiaires financiers spécialisés et des entrepreneurs. Cependant, aucun de ces trois facteurs ne peut normalement apparaître en l'absence des deux autres. En conséquence, il ne faudrait pas mettre en œuvre telle ou telle recommandation sans tenir dûment compte des éléments complémentaires du cycle du financement privé. Les initiatives des pouvoirs publics devraient être précédées d'une évaluation du paysage potentiel de capital-risque du pays qui mette en évidence aussi bien les conditions favorables à l'apparition d'un secteur du capital-risque que les aspects qu'il convient de favoriser simultanément.

Les programmes des pouvoirs publics relatifs au financement des entreprises privées peuvent être influencés par des facteurs politiques et administratifs qui risquent de compromettre la prise de bonnes décisions économiques. Des problèmes d'origine administrative surgissent lorsque les responsables d'un programme tiennent à s'attribuer le mérite des résultats positifs alors qu'ils auraient peut-être été obtenus même en l'absence d'action du secteur public. C'est notamment ce qui se passe lorsque l'on aide des entreprises qui n'ont pas besoin de financement, mais qui ont de bonnes chances d'être rentables, ce qui permet aux responsables du programme de faire état de résultats positifs.

Outre les recommandations particulières qui se rapportent aux différentes phases du cycle de financement par prise de participation, l'examen de l'expérience des pays de la région de la CEE permet de tirer un certain nombre de conclusions générales:

- Les buts des pouvoirs publics en matière de financement des entreprises innovantes doivent être réalistes et tenir compte du contexte des quatre phases du cycle de financement de l'innovation et des liens qui existent entre les différents facteurs de l'offre et de la demande. Il faut s'efforcer de rassembler des données fiables qui permettent d'élaborer une politique efficace fondée sur des informations factuelles;
- Il faut définir avec précision les types d'entreprises qu'il s'agit de soutenir: innovantes, nouvelles, en expansion, rentables, etc. Les possibilités d'attirer des investisseurs privés varient selon le type d'entreprise;
- Pour tirer les enseignements de l'expérience de pays tiers et mettre en œuvre des programmes qui y ont connu le succès, il faut comprendre les incidences des actions passées et de l'héritage historique sur les capacités d'innovation et le développement des marchés. Une meilleure surveillance et une évaluation en bonne et due forme des programmes faciliteraient l'échange de données d'expérience;
- Les programmes publics sont le plus efficaces lorsqu'ils complètent et soutiennent les mécanismes du marché en matière de financement de l'innovation. Les pouvoirs publics devraient influencer sur les paramètres qui déterminent les décisions des

investisseurs privés – par la création d’incitations appropriées – et non prendre les décisions eux-mêmes; et

- Les décisions d’investissement direct des pouvoirs publics devraient être prises de façon décentralisée par des organismes proches des entreprises bénéficiaires et porter de préférence sur des projets qui se trouvent à la phase la plus précoce possible de leur mise en œuvre. Il faudrait débloquer les ressources de façon échelonnée et subordonner leur octroi à l’obtention de certains résultats.

L’apparition d’un secteur dynamique de capital-risque exige toute une série de conditions propices, qui concernent en particulier l’environnement économique, fiscal et réglementaire général, les capacités d’innovation de l’économie, la culture entrepreneuriale et le régime de propriété intellectuelle. Les politiques relatives au financement des entreprises nouvelles doivent reposer sur une connaissance de ces facteurs complémentaires, qui font l’objet d’autres domaines d’intervention du programme de travail du Comité.

V. RÉSUMÉ DES LIGNES DIRECTRICES VISANT À PROMOUVOIR LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

A. INTÉRÊT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les partenariats public-privé (PPP) sont très intéressants pour les gouvernements qui recherchent des ressources en vue d'améliorer leurs infrastructures et leurs services publics.

1. Que sont les partenariats public-privé?

Les partenariats public-privé sont des partenariats entre les secteurs public et privé qui prévoient un investissement privé dans des infrastructures publiques, la prestation de services pendant une longue période et le transfert de risques à un partenaire privé. Les divers types de PPP, créés pour différentes raisons dans toute une série de segments de marché, répondent à différents besoins des pouvoirs publics en matière de services d'infrastructure. Malgré cette diversité, il est possible de distinguer deux grandes catégories de PPP: les PPP institutionnalisés, utilisés pour mener tous les types d'activités regroupant des partenaires publics et privés, et les PPP contractuels.

Depuis quelque temps, les PPP contractuels retiennent le plus l'attention. L'un d'entre eux est la concession, qui repose sur le principe du paiement par l'utilisateur. En dehors du Royaume-Uni, la plupart des PPP sont des concessions. Dans ce pays, la Private Finance Initiative (Initiative de financement privé) est un autre type de PPP contractuel, en vertu duquel le secteur public effectue des paiements conformément à un contrat conclu entre le partenaire privé et le secteur public. Ce type de PPP a maintenant été adopté dans divers pays (Canada, France, Pays-Bas, Portugal, Irlande, Norvège, Finlande, Australie, Japon, Malaisie, États-Unis et Singapour, notamment), dans le cadre plus large d'un programme de réforme de la prestation des services publics.

2. Pourquoi créer des partenariats public-privé?

Les PPP offrent un certain nombre d'avantages:

- *Amélioration des résultats.* Lorsque l'administration choisit de fournir des services en recourant à un PPP, sa décision repose souvent sur une analyse visant à s'assurer que ce PPP permettra de fournir à la population des prestations avantageuses pour une ou plusieurs des raisons suivantes:
 - i) Réduction des coûts;
 - ii) Amélioration de la qualité du service;
 - iii) Diminution des risques.
- *Accès au capital.* Grâce aux PPP, les pouvoirs publics ont accès à d'autres sources privées de capital, ce qui permet l'exécution de projets importants et urgents qui n'auraient peut-être pu être mis en œuvre par d'autres moyens;

- *Certitude des résultats.* L'obtention des résultats attendus a un plus grand degré de certitude: les projets sont exécutés à temps (le partenaire privé a tout intérêt à achever le projet dans les meilleurs délais pour que ses coûts soient aussi bas que possible et que les paiements commencent) et dans le respect du budget (les paiements sont définis avant le début de la construction, ce qui protège le public contre les dépassements de coûts);
- *Emprunt hors bilan.* Le financement de dettes qui n'est pas inscrit au bilan est appelé «financement hors bilan». Il permet à un pays d'emprunter sans que cela ait des incidences sur le calcul de l'endettement¹²;
- *Innovation.* Grâce aux PPP, il est possible de combiner les motivations et les compétences des secteurs public et privé et de recourir à un appel d'offres pour la passation des marchés, ce qui favorise l'utilisation de méthodes novatrices de réalisation d'infrastructures publiques.

3. Développement des partenariats public-privé dans le monde

Beaucoup de gouvernements s'intéressent aux PPP, dont le nombre va croissant:

- Augmentation constante du nombre de PPP ces quinze dernières années et diffusion de ce système dans les pays émergents;
- Niveau élevé de maturité et de perfectionnement dans certains pays, notamment en Europe occidentale (Royaume-Uni, France, Portugal, Espagne), en Australie et en Nouvelle-Zélande;
- Des travaux d'un montant de 450 milliards de livres environ ont été financés de cette façon au Royaume-Uni (750 contrats);
- Résultats impressionnants au Canada, en Afrique du Sud et dans l'Asie du Sud-Est;
- Vif intérêt pour ce système au Moyen-Orient;
- Initiatives importantes dans des pays en transition; et
- Orientation claire de la politique dans cette direction en Amérique centrale et latine et en Asie du Sud.

¹² Au 11 février 2004, Eurostat a décidé que les projets de conception, de construction, d'exploitation et de financement pouvaient faire l'objet d'emprunts hors bilan, principe qui a été clarifié en février 2005 dans un rapport du Standing Committee on the Impact of Investment on the GGB (Comité permanent sur les incidences des investissements sur le solde des recettes et dépenses des administrations publiques).

B. L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE

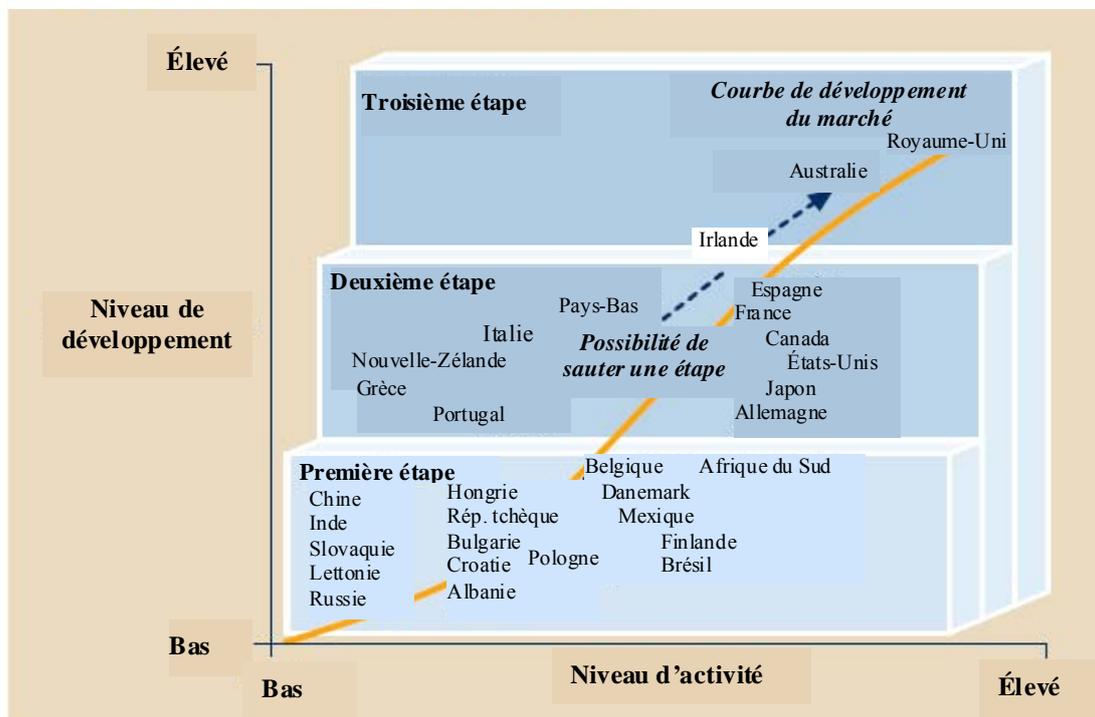
Comme l'indique le tableau ci-après¹³, les pays passent généralement par diverses phases avant qu'un programme de PPP ne fonctionne à plein. Le programme devient réellement probant au cours de la troisième phase, que relativement peu de pays ont actuellement atteinte.

Tableau 1. Les trois phases du développement des PPP

Première phase	Deuxième phase	Troisième phase
<ul style="list-style-type: none"> • Définir le cadre de la politique • Tester la viabilité juridique • Établir une liste de projets à exécuter • Définir des fondements et des concepts • Appliquer les enseignements tirés de contrats antérieurs dans d'autres secteurs • Commencer à mettre en place un marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une réforme législative • Publier des principes d'action et des directives pratiques • Créer un service chargé des PPP • Affiner les modèles d'exécution des PPP • Continuer à favoriser le marché • Ajouter des projets à la liste de projets à exécuter et aborder de nouveaux secteurs • Obtenir de nouvelles sources de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Un «système» global bien défini est établi • Les obstacles juridiques sont éliminés • Les modèles de PPP sont affinés et reproduits • Répartition judicieuse des risques • Existence d'une série d'accords • Consensus politique à long terme • Utilisation de toute la gamme des sources de financement • Infrastructure fonctionnant bien • Marché d'investissement incluant des fonds de pension et des fonds d'actions privés • Des fonctionnaires bien formés tirent parti de l'expérience acquise dans le cadre des PPP

Source: Deloitte and Touche, USA LLP.

¹³ Certains pensent à tort que les PPP nécessitent une moindre participation du secteur public mais, en fait, c'est le contraire. Ils exigent par exemple un secteur public fort, capable de jouer un rôle nouveau en mettant en œuvre des aptitudes nouvelles. En effet, des systèmes solides de PPP supposent en particulier des gestionnaires qui non seulement sont capables de conclure des partenariats et de gérer des réseaux de partenaires, mais possèdent en outre des compétences en matière de négociation, de gestion des contrats et d'analyse des risques. En conséquence, l'attribution à des partenaires privés de tâches de services publics, loin de diminuer la responsabilité des fonctionnaires, en fait l'accroît.

Figure 1. Courbe de maturité du marché des PPP

Source: Deloitte and Touche, USA LLP.

De plus, les pays progressent le long de la «courbe de maturité» à mesure que les méthodes utilisées pour mettre en œuvre les PPP se perfectionnent et qu'une augmentation de l'activité se produit (voir fig.). De ce fait, s'il est intéressant d'utiliser les PPP, leur mise en œuvre n'est pas facile et l'accomplissement de progrès le long de la courbe de maturité est loin d'être automatique.

Les principales difficultés tiennent à la mise en place des institutions nécessaires, tant formelles qu'informelles, et à la définition des «règles du jeu» des PPP, comme l'illustrent les écueils suivants:

- Négociations prolongées entre les partenaires public et privé;
- Lenteur de la finalisation;
- Manque de souplesse dans le partage des risques;
- Annulation de nombreux projets, avec le gaspillage qui en résulte;
- Manque de transparence dans le choix du partenaire;
- Non-recours aux appels d'offres; et
- Conflits d'intérêts.

Les accords mal structurés et manquant de transparence engendrent également des déceptions. Il peut aussi en résulter une hostilité au concept et une opposition politique aux PPP dans leur ensemble.

Par conséquent, lorsque l'on progresse le long de la courbe de maturité, il faut renforcer les institutions ou améliorer la gouvernance, et plus particulièrement:

- Adopter une politique cohérente en matière de PPP: donner des orientations et des impulsions claires;
- Se doter des capacités institutionnelles requises: il faut être à même d'élaborer, de lancer, d'exécuter et de surveiller les projets;
- Adopter des dispositions juridiques et réglementaires qui garantissent la clarté, la simplicité et la prévisibilité des processus juridiques;
- Assurer la transparence, l'ouverture et l'équité dans la sélection des meilleurs partenaires, ce qui accroît la confiance entre les parties en présence;
- Rendre compte aux citoyens et aux autres parties prenantes des prestations et de l'exécution. Une participation plus forte des parties concernées à la prise de décisions relatives aux PPP et la présentation aux citoyens d'explications sur les résultats obtenus améliorent la réputation des PPP et permettent d'obtenir un soutien politique accru; et
- Veiller à un développement durable: faire en sorte que les résultats obtenus aient un effet maximal sur le développement et respectent pleinement l'environnement.

Il est manifeste que les pays se trouvent à des niveaux très différents de compréhension et de maturité, et que chacun d'entre eux doit trouver sa propre voie. Ils doivent créer leur propre système, adapté à leur niveau de développement économique, en tenant compte de l'expérience, du cadre juridique et du climat politique qui sont les leurs, du dynamisme des entreprises et de l'environnement commercial. Cependant, ce sont les systèmes de gouvernance des PPP les plus aboutis qui fonctionnent le mieux, comme cela a été montré plus haut¹⁴.

C. LES SEPT PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

L'objet des lignes directrices de la CEE est d'aider les gouvernements à tirer parti des PPP en renforçant la gouvernance de ceux-ci.

Ces lignes directrices énoncent sept principes, qui sont exposés ci-après.

¹⁴ Quand des pays bénéficiaient d'une assistance pour la mise en place de programmes de PPP au début de la transition, au cours des années 90, on supposait que dès qu'un projet viable de PPP avait été créé dans un pays, d'autres accords seraient conclus automatiquement. Cependant, bien que de nombreux projets aient vu le jour, ils n'en ont pas engendré une série d'autres. Cela tient au fait que d'autres actions et processus doivent être développés. En particulier, il faut recourir à une démarche globale, consistant à coordonner les politiques et les institutions qui entourent le projet considéré.

Principe 1: Adoption d'une politique

La plupart des gouvernements n'élaborent pas de politique globale en matière de PPP. Il peut en résulter une certaine confusion au sujet des buts de ces derniers, ce qui accroît le risque d'échec. En revanche, une politique cohérente en matière de PPP donne des orientations concernant la mise en œuvre, la définition de buts et de principes clairs, les projets pilotes, la fixation d'objectifs réalistes et les moyens de les atteindre. Une meilleure cohérence de la politique peut accroître l'appui de la population aux PPP.

La politique des pouvoirs publics en matière de PPP devrait définir des buts et des objectifs clairs, mais ces derniers varient en fonction du niveau de développement économique du pays considéré. Pour les pays à revenu élevé, les buts des PPP devraient être d'accroître l'efficacité économique et d'offrir au contribuable le meilleur rapport qualité-prix. En revanche, dans les pays à faible revenu, les PPP doivent non seulement entraîner des gains d'efficacité, mais également améliorer l'accessibilité des services de base pour les citoyens, en particulier ceux qui sont défavorisés sur les plans économique et social¹⁵.

Lorsque les pouvoirs publics fixent les objectifs de leur politique en matière de PPP, ils devraient également consulter les bénéficiaires et les autres parties prenantes. Certains États n'ont élaboré de politique concernant les PPP que lorsque les principaux acteurs s'étaient mis d'accord sur une démarche à leur égard. L'Irlande, par exemple, a défini sa politique en matière de PPP seulement après avoir conclu des accords avec les organisations d'employeurs et les syndicats du pays. Il est également essentiel de parvenir à un consensus interministériel sur les PPP et, à cette fin, il est souvent judicieux de commencer par créer un groupe de travail interministériel chargé d'évaluer les PPP.

Principe 2: Renforcement des capacités

Les PPP reposent sur des structures complexes exigeant de nouvelles compétences, que l'on trouve davantage dans le secteur privé que dans le secteur public. Les pouvoirs publics doivent se doter des compétences nécessaires pour concevoir des PPP. Ils peuvent les acquérir en recourant à une démarche combinée qui, sur le plan interne, crée de nouveaux organismes et rassemble les compétences requises, tout en faisant appel à des consultants externes chargés de les conseiller sur les questions financières et juridiques relatives aux projets.

Pour acquérir les compétences voulues, il est crucial de créer un service responsable des PPP. Les buts de ce dernier sont les suivants:

- Établir une liste de projets à exécuter;
- Soutenir les autorités régionales et locales au cours de l'exécution des programmes de PPP de ces dernières;
- Défendre le processus tant au sein de l'administration publique qu'à l'extérieur; et
- Créer un marché, afin de disposer d'un large choix de partenaires compétents dans le secteur privé.

¹⁵ Même dans les pays à revenu élevé, certains considèrent néanmoins que les objectifs d'efficacité économique sont trop proches des critères commerciaux et que la politique menée en la matière devrait s'inspirer davantage des considérations sociales.

Il y a une forte corrélation entre l'existence d'un service des PPP et le succès de ces derniers. Les pays qui ont créé un tel service ont en général un programme de PPP plus développé et un plus grand nombre de projets. Un service des PPP fait donc partie du système de gouvernance des PPP et constitue un facteur essentiel d'un programme réussi. Cependant, le service des PPP ne doit pas causer lui-même des problèmes de gouvernance. Par conséquent, lors de la conception d'un tel service, il importe de veiller à ce qu'il n'ait aucun lien avec le secteur privé et que ses prestations soient évaluées par des organismes indépendants.

Principe 3: Cadre juridique

Dans bien des cas, le cadre juridique est à la fois complexe et déficient, et n'offre pas une sécurité suffisante ni les incitations nécessaires pour les acteurs disposés à investir dans des mécanismes de PPP. Comme ces acteurs ont besoin d'un cadre juridique prévisible et sûr, les règles doivent être moins nombreuses, plus simples et mieux conçues. En outre, le cadre juridique doit tenir compte des bénéficiaires et les mettre en mesure de participer aux processus juridiques qui protègent leurs droits et leur permettent de participer à la prise de décisions.

Dans de nombreux pays, une difficulté majeure a surgi aux stades initiaux de la mise en place de PPP, parce que la loi ne définissait pas bien le cadre légal des PPP. En conséquence, bon nombre de projets ont été entrepris sans appel d'offres et se sont caractérisés par des conflits d'intérêts manifestes. Il n'a pas toujours été possible d'empêcher le secteur privé d'augmenter fortement le prix des services pour le consommateur, qui bien souvent n'était pas en mesure de payer. De ce fait, de nouvelles dispositions réglementaires et restrictions ont dû être adoptées.

Or, dans certains cas, ces règles nouvelles sont allées trop loin et ont accru le coût d'entrée, de sorte que seules les grandes entreprises disposaient de ressources suffisantes pour participer aux appels d'offres. Les PME, par exemple, ne pouvaient se permettre d'établir des documents et prospectus détaillés, ni de réaliser des études de faisabilité. Pour les pouvoirs publics, les règles plus strictes en matière d'audit préalable, d'études de faisabilité, etc. ont posé des problèmes, étant donné qu'ils ne disposaient pas des compétences nécessaires pour réaliser les analyses eux-mêmes. Ils n'avaient pas non plus les ressources requises pour rémunérer des conseillers juridiques et financiers pour qu'ils réalisent ces tâches. Du fait de l'adoption de règles nouvelles dans certains pays, le processus des PPP est devenu très complexe et les projets de PPP lancés depuis lors ont été peu nombreux, voire inexistants. Pour surmonter ces difficultés, il est possible de simplifier la législation et d'éliminer les restrictions trop contraignantes. L'adoption d'une réglementation est souhaitable et nécessaire, mais celle-ci doit être appliquée avec prudence, car elle peut rendre les PPP plus complexes et moins transparents.

Principe 4: Partage des risques

Selon les principes théoriques du financement de projets, les risques devraient être supportés par la partie qui peut le mieux y faire face: or de nombreux projets de PPP ne se réalisent pas parce que les parties ne se sont pas mises d'accord sur la répartition des risques, de sorte que chacune d'entre elles s'efforce de les transférer sur l'autre. En outre, il est difficile de calculer les risques, en particulier dans les pays en transition, où le taux de croissance économique n'est parfois guère prévisible, d'où la difficulté qu'il y a à prévoir la demande, notamment en ce qui concerne les projets relatifs aux transports. Les PPP permettent un transfert des risques au secteur privé, qui est le mieux à même de les prendre en charge. Cependant, les pouvoirs publics doivent également accepter leur part et contribuer à réduire les risques mis à la charge du secteur privé, et ce par l'entraide.

Au début du processus de transition en Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants, les PPP ont souvent été présentés aux pouvoirs publics comme des moyens de se doter d'infrastructures telles que des routes et des ponts pour ainsi dire gratuitement et sans risques. Certains projets ont été entrepris sous la forme d'activités totalement privées. En 1994 par exemple, l'autoroute M1, reliant en partie Vienne à Budapest, a été la première autoroute entièrement privée construite sans l'argent du contribuable en Europe. Cependant, des problèmes ont surgi et l'État a été obligé de nationaliser ce projet. L'enseignement tiré de cette expérience et d'autres au cours de la même période est que les coûts et les risques inhérents à des projets d'infrastructure qui exigent d'importants capitaux sont trop élevés pour que le secteur privé les prenne en charge seul, de sorte qu'une participation du secteur public, sous la forme de subventions, est nécessaire. Les pouvoirs publics peuvent offrir des subventions très diverses pour rendre un projet attrayant pour le secteur privé. Cependant, il faut recourir aux subventions avec modération, car l'un des avantages importants des PPP est le transfert du risque au secteur privé, si bien que les recettes de ce dernier peuvent être réduites s'il ne s'acquitte pas de ses obligations. De ce fait, il importe que ce soient les pouvoirs publics qui conçoivent le partenariat, afin d'utiliser le risque inhérent à tout investissement pour inciter le secteur privé à fournir des prestations satisfaisantes.

Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP

Des problèmes de gouvernance peuvent se poser en matière de marchés publics, notamment parce que l'administration ne dispose pas des capacités nécessaires pour organiser des appels d'offres, en particulier au niveau local, que la population nourrit des soupçons à l'égard d'accords de PPP manquant de transparence et que les déficiences des procédures administratives relatives aux appels d'offres excluent les PME. Le choix de l'adjudicataire doit se dérouler selon une procédure transparente, neutre et non discriminatoire, qui favorise la concurrence et établit un équilibre entre deux impératifs: réduire les délais et les coûts, et attribuer le marché au soumissionnaire qui présente l'offre la plus avantageuse. En tout état de cause, il doit y avoir une tolérance zéro pour toutes les formes de corruption.

Les pouvoirs publics se rendent compte que, comme les PPP deviennent plus fréquents, ils doivent accomplir des efforts supplémentaires pour assurer une transparence totale dans la sélection des partenaires. Au Canada, par exemple, le recours aux services d'experts indépendants chargés de vérifier l'équité du processus garantit aux pouvoirs publics, aux soumissionnaires et à la population que le processus d'attribution des marchés est équitable et approprié. Dans les pays émergents, il est particulièrement difficile d'inciter un nombre suffisant d'entreprises à présenter des soumissions. La mise à la concurrence est certes le moyen le plus efficace d'obtenir de bons résultats mais, dans les pays émergents, il se peut que trop peu d'entreprises privées soient disposées à conclure un partenariat. Dans ce cas, il vaut mieux renoncer au PPP et mener à bien le projet d'une façon plus traditionnelle, si possible.

De nombreux pays considèrent les PPP comme un moyen d'attirer des investissements étrangers directs (IED). Un processus suffisamment efficace et rationnel de passation des marchés publics par appel à la concurrence attire des prêteurs, investisseurs et entrepreneurs étrangers, qui renforcent ainsi le marché. En vue d'attirer des IED, certains pays réalisent des enquêtes pour obtenir des informations concernant les procédures de passation de marchés via des PPP. Les buts principaux de ces enquêtes sont les suivants: réduire la durée de la procédure de passation des marchés; faire baisser les coûts de passation des marchés pour l'administration et le secteur privé; et assurer une normalisation des documents de passation de marchés.

Principe 6: Avant tout, servir la population

Souvent, la population n'est pas suffisamment consultée au sujet des PPP, alors qu'il serait souhaitable de savoir si elle s'intéresse aux projets et si ces derniers répondent à ses besoins. Ce manque de transparence et ce piètre souci de rendre des comptes posent des problèmes de gouvernance auxquels il faut faire face pour accomplir des progrès concernant les PPP. Ces derniers doivent avant tout servir la population et, pour ce faire, il faut justifier davantage les projets et assurer leur transparence, afin d'améliorer les moyens d'existence de la population et, en particulier, des personnes défavorisées sur les plans social et économique.

Bien qu'à première vue il puisse sembler évident que les concepteurs de PPP souhaitent que la population soit au cœur des projets, dans les années 90 cela n'a pas toujours été le cas. Les projets étaient considérés comme trop «techniques» pour que les gens ordinaires puissent les comprendre et il était tellement difficile de parvenir à un accord avec les divers partenaires que les intérêts de la population avaient tendance à être perdus de vue. Un tel état de choses ne saurait être qualifié de bonne gouvernance. Il faut mettre en place un mécanisme qui permette de déterminer si les projets sont socialement acceptables.

L'administration devrait incorporer dans le contrat des critères qui garantissent la prise en compte des intérêts de la population. Si le partenaire privé ne s'y conforme pas, l'administration doit le sanctionner. En outre, il importe que les sanctions soient suffisamment lourdes pour que le partenaire privé les prenne au sérieux.

À cet égard, la question est de savoir qui doit procéder à l'évaluation nécessaire: l'administration ou un organisme indépendant? D'une manière générale, c'est l'administration qui devrait déterminer si les clauses du contrat ont été respectées. Cependant, il vaut mieux charger un organisme indépendant d'évaluer la mesure dans laquelle l'exécution du projet répond à l'intérêt de la population dans son ensemble.

Il faut certes accroître l'obligation qui incombe aux pouvoirs publics de rendre des comptes concernant les PPP pour que ceux-ci servent véritablement la population, sans toutefois aller trop loin ni verser dans l'excès de bureaucratie et une réglementation trop lourde. D'une manière générale, il faut adopter une démarche équilibrée et veiller à ce que les mêmes règles s'appliquent au partenaire, qu'il soit national ou étranger, public ou privé.

Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales

Les projets de PPP doivent contribuer au développement durable et à la protection de l'environnement, en mettant en balance les besoins actuels de la population avec la nécessité de ne pas compromettre l'aptitude des générations futures à répondre aux leurs. La supervision des projets de PPP incombe souvent aux ministères de l'économie, des finances et des transports plutôt qu'à celui de l'environnement. Or ces ministères connaissent généralement mal les questions d'écologie, tandis que le ministère de l'environnement comprend souvent mal les fondements économiques et commerciaux des projets de PPP. Il faudrait intégrer les principes du développement durable dans ces projets, en veillant à ce que le respect de l'environnement figure parmi leurs objectifs et soit inscrit dans les cahiers des charges, et en attribuant les marchés relatifs à ces projets aux soumissionnaires qui répondent pleinement aux critères «écologiques».

La principale difficulté consiste à déterminer si les PPP peuvent concilier les objectifs d'efficacité économique avec le respect de l'environnement. Il est déjà manifeste que les PPP peuvent avoir des avantages importants pour l'environnement. En effet, l'aptitude du secteur privé à gérer rationnellement les ressources permet de faire des économies de matériel et de matières

premières, et d'éviter les gaspillages dus aux déperditions. Cependant, tout dépend du secteur public, car c'est lui qui énonce dans les contrats les obligations de respect des critères écologiques par le partenaire privé.

D. EXEMPLES DE SUCCÈS

Le respect de principes de bonne gouvernance accroît les chances de succès. Les exemples suivants montrent que des projets bien conduits peuvent procurer de réels avantages. Ils ont été choisis en raison de leur diversité sectorielle et géographique:

- Dans le projet de décharge de Vancouver, un site qui dégageait des gaz (y compris du méthane, gaz à effet de serre qui contribue aux changements climatiques mondiaux) a été aménagé en vue de produire de l'électricité, qui est vendue à une société locale de distribution d'électricité;
- Le Centre hospitalier Sud Francilien, en cours de construction, sera un hôpital entièrement équipé qui desservira une zone importante du sud de l'Île-de-France;
- L'autoroute transisraélienne (autoroute 6), d'une longueur de 300 km et située dans la partie orientale d'Israël, relie Beer Sheva à la Galilée, dans le nord;
- Le projet privé de production d'électricité du Pamir (situé dans la partie orientale du Tadjikistan) doit contribuer à la stratégie de réduction de la pauvreté du pays en assurant un approvisionnement fiable en électricité aux habitants pauvres de cette région isolée; et
- Le projet Chesapeake Forest (qui s'étend sur le plus grand estuaire des États-Unis) vise à remettre en état l'environnement de la baie de Chesapeake en dégageant des recettes grâce à la commercialisation de ses ressources naturelles.

Dans ces exemples, les principes de bonne gouvernance présentés plus haut ont été appliqués comme suit:

Principe 1: Adoption d'une politique

Le projet français de construction d'hôpital repose sur une politique en harmonie avec des buts clairement définis et une efficacité accrue. Cette politique a été arrêtée par le gouvernement central et mise en œuvre par les autorités locales et des partenaires nationaux. La cohérence de la politique a été renforcée grâce à l'utilisation d'un modèle antérieur (en l'occurrence, un projet de construction d'établissement pénitentiaire), qui avait été couronné de succès. La conception du projet n'a pris que six semaines.

Principe 2: Renforcement des capacités

À l'exception de la France, aucun des pays dans lesquels les projets susmentionnés se sont déroulés n'avait créé un service des PPP pleinement opérationnel. Cela pourrait donner à penser qu'il n'est pas nécessaire de créer un tel service pour l'exécution de projets. Cependant, son utilité n'est plus à démontrer. On peut faire valoir que le service des PPP non seulement facilite la mise en œuvre d'un projet, mais permet également d'utiliser les connaissances et l'expérience acquises pour exécuter d'autres projets, comme le montre l'exemple de l'hôpital français, qui s'inspirait d'un projet concluant de construction de prison. Le service des PPP acquiert ainsi une mémoire

institutionnelle, ce qui permet de ne pas se borner à une seule opération mais d'entreprendre avec succès une série de projets.

Principe 3: Cadre juridique

Il est nécessaire que le processus juridique mis en jeu par les PPP soit souple, pour que la loi ne soit pas un carcan, mais assure le succès du partenariat. Cette souplesse se retrouve dans le projet français de construction d'hôpital. Conscient de la nécessité d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour tirer parti des possibilités nouvelles offertes par les PPP, le Gouvernement français a adopté des mesures grâce auxquelles il est plus facile aux partenaires public et privé de parvenir à un accord. D'autre part, l'exemple du projet exécuté au Pamir montre qu'il est souhaitable et nécessaire d'associer tous les acteurs au processus de négociation qui débouche sur la conclusion de l'accord. Quand les différents acteurs ont leur mot à dire, le risque d'échec ultérieur de l'accord s'en trouve considérablement réduit.

Principe 4: Partage des risques

Presque tous les projets mettent en évidence l'intérêt d'une bonne répartition des risques. Dans l'exemple de Vancouver, la ville a garanti la disponibilité des gaz de la décharge, c'est-à-dire le risque de défaillance de l'offre, mais elle a réduit ce risque en conservant la responsabilité de la gestion et de l'exploitation du système de collecte de gaz. En ce qui concerne le projet hospitalier français, la plupart des risques ont été transférés au secteur privé à un stade précoce. Les prêteurs ont manifestement apprécié cet aspect, ce qui a permis d'obtenir des conditions financières qui comptent parmi les plus favorables jamais offertes pour ce type d'opération. Quant au Gouvernement israélien, il a choisi une méthode différente, puisqu'il a assumé la responsabilité de certains risques liés à la demande afin d'encourager la participation du secteur privé.

Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP

Les exemples montrent que le processus de sélection doit être transparent. Cela s'impose non seulement parce qu'il s'agit d'une bonne pratique, mais également du fait que le recours à une procédure de passation transparente est la meilleure façon de retenir le bon partenaire et offre donc les meilleures garanties de succès. En ce qui concerne le projet hospitalier français, par exemple, le processus de sélection a permis de désigner le projet approprié pour la conclusion d'un accord. Le partenaire retenu avait de grandes compétences, ce qui a permis d'accélérer la conclusion de la transaction. Il en est de même pour le projet de décharge de Vancouver, dans la mesure où cinq entreprises avaient présenté cinq projets différents. Dans ce cas également, le choix a été judicieux et a contribué directement au succès du projet.

Principe 6: Avant tout, servir la population

Un critère essentiel du respect de ce principe est l'accessibilité économique du projet pour la population, ce qui pose des problèmes particuliers dans les pays pauvres. Dans le cas du projet du Pamir, au Tadjikistan, les niveaux de revenu étaient si bas que même l'obtention d'un modeste rendement sur l'investissement exigeait des tarifs que la plus grande partie de la population ne pouvait se permettre de payer. En conséquence, une clause de protection sociale a été incorporée dans le contrat et la Banque mondiale, soutenue par le Gouvernement suisse, a accordé une subvention de 10 millions de dollars des États-Unis, qui permettra de maintenir les tarifs dans les limites étroites compatibles avec les ressources de la population locale. Une autre application de ce principe consiste à informer pleinement la population au sujet du projet. D'aucuns estiment que certains détails des contrats de PPP relatifs au paiement, etc., devraient rester confidentiels, mais

les exemples cités montrent l'intérêt d'une pleine participation de la population. C'est en particulier le cas du projet de la forêt de Chesapeake, auquel la population a été pleinement associée et dont l'un des partenaires était une association à but non lucratif, qui a participé à la conception du plan de gestion durable de la forêt incorporé dans le projet.

Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales

La principale difficulté consiste à déterminer si les PPP peuvent contribuer à la fois à l'efficacité économique et au respect de l'environnement. Les exemples montrent qu'il est possible d'atteindre ces deux objectifs. Dans le cas du projet de décharge de Vancouver, les buts environnementaux ont été atteints parce que ce projet, qui visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre, a été soigneusement conçu. En fait, ce projet a réduit les émissions de dioxyde de carbone de 200 000 tonnes par an, soit l'équivalent des émissions annuelles d'environ 40 000 automobiles. En outre, le secteur privé a joué un rôle essentiel dans le succès de ce projet. En effet, il possédait la technologie requise pour transformer les déchets en énergie, ce qui n'était pas le cas du secteur public. Le respect des normes environnementales est assuré avant tout par le contrat, qui contient des incitations grâce auxquelles le secteur privé peut respecter ces normes. Dans le cas des projets concernant la forêt de Chesapeake et la décharge de Vancouver, les contrats ont été conçus de telle façon que les objectifs environnementaux ont été atteints. À cet égard, le succès de ce dernier projet est dû en grande partie au rôle important joué par la municipalité de Vancouver, qui a été pleinement tenue au courant et était résolue à améliorer l'environnement grâce à ce projet.

E. CONCLUSIONS

Les PPP permettent de remédier au manque d'infrastructures qui caractérise de nombreux pays en transition. Pour les pouvoirs publics, il s'agit avant tout d'améliorer leur gouvernance. À cet égard, les lignes directrices présentent sept principes interdépendants de bonne gouvernance en matière de PPP. Un certain nombre d'exemples démontrent que l'amélioration de la gouvernance augmente les chances de succès. Cependant, il n'est pas possible de parvenir à ce résultat du jour au lendemain. Dans certains cas, les pouvoirs publics devront s'employer à former leurs fonctionnaires aux PPP et à créer des programmes nationaux de formation aux PPP.

Recueil de bonnes pratiques permettant de promouvoir un développement fondé sur le savoir

La présente publication fait partie d'une série consacrée à certains des résultats produits par le sous-programme de la CEE relatif à la coopération et à l'intégration économiques, qui a pour objectif de promouvoir la création d'un environnement politique, financier et réglementaire favorable à la croissance économique, à un développement fondé sur le savoir et au renforcement de la compétitivité dans la région de la CEE.

Elle porte sur différents domaines thématiques liés à cet objectif, notamment les politiques d'innovation et de compétitivité, l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, le financement d'un développement innovant, les partenariats public-privé pour l'investissement intérieur et l'investissement étranger, la commercialisation et la protection des droits de propriété intellectuelle.
