

Rapport sur les PMA - Points saillants



D'APRÈS LA COLLECTION DES
RAPPORTS SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

N° 5

Décembre 2007

L'aide au savoir augmentée et élargie

Le savoir et l'apprentissage sont au cœur de la croissance économique. Augmenter et mieux cibler l'aide publique au développement pour la science, la technologie et l'innovation ("aide au savoir") pourrait être la base d'une rupture radicale avec les échecs de l'aide dans le passé.

L'ampleur et la composition de l'aide sont très importantes pour le développement économique et la réalisation d'une réduction substantielle de la pauvreté dans les PMA. La justification de l'aide est habituellement basée sur le fait que la plupart des PMA disposent de ressources financières limitées pour un éventail d'objectifs économiques, sociaux et politiques urgents. Mais le rôle que l'aide peut contribuer à jouer dans le renforcement des ressources et des systèmes du savoir dans les PMA est aussi d'une importance fondamentale pour leurs objectifs de développement.

L'accumulation du savoir et l'apprentissage technologique par les biais de liens sur les marchés internationaux, tels que le commerce, l'investissement étranger direct et les licences d'exploitation de technologie, sont actuellement faibles dans les PMA (se référer aux *Rapport sur les PMA - Points saillants* n°s 2 et 3 "L'innovation dans les pays les moins avancés: Aller au delà des droits de

propriété intellectuelle" et "Des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'investissement étranger direct"). Comme le savoir joue un rôle de plus en plus important dans la concurrence mondiale, il y a un réel danger de marginalisation socio-économique accrue pour les économies des PMA qui sont aujourd'hui ouvertes. L'aide peut beaucoup contribuer à les doter d'un minimum de compétences et de capacités d'apprentissage afin de leur permettre de surmonter cette menace.

Il n'y a pas de définition convenue de ce qu'est l'"aide au savoir". Ici elle désigne à la fois des formes traditionnelles d'aide à la science et à la technologie ainsi que le soutien de la promotion des capacités et des activités d'innovation dans le secteur des entreprises. L'aide au savoir peut appuyer les efforts d'innovation non seulement dans les secteurs productifs, mais aussi dans les services sociaux, tels que la santé et l'éducation. Elle peut également améliorer la capacité des décideurs en matière de formulation et de mise en œuvre de politiques efficaces pour la science, la technologie et l'innovation (STI).

Une aide efficace au savoir constitue une composante importante de l'aide. Ce n'est pas une aumône mais plutôt un partenariat.

Les politiques des donateurs et la composition de l'aide

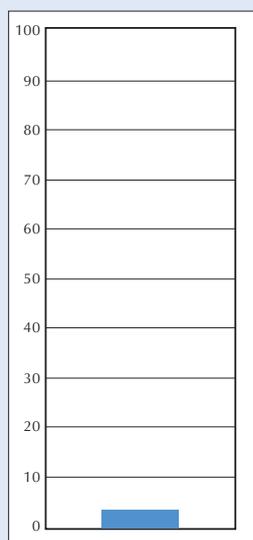
Une nouvelle réflexion sur l'aide au savoir est particulièrement importante pour assurer une meilleure efficacité

de l'aide. Dans les années 1990 on pensait que l'aide fonctionnait bien là où les politiques et les institutions des pays bénéficiaires étaient bien en place. Il est maintenant reconnu que, si de bonnes politiques nationales sont nécessaires, ce qui constitue des politiques correctes n'est pas aussi clair qu'on l'avait pensé. De plus, en insistant sur l'importance des politiques des bénéficiaires, on perdait de vue l'influence des politiques des donateurs sur l'efficacité de l'aide. Depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), qui portait sur l'harmonisation, l'alignement et la responsabilité mutuelle des pratiques d'aide, on accorde beaucoup plus d'attention à l'influence des pratiques des donateurs sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, la discussion sur l'impact de la composition de l'aide sur son efficacité est encore insuffisante.

Des estimations basées sur les données de l'OCDE pour la période 2003-2005 indiquent que, malgré son rôle clé dans le développement, l'aide à la STI (multilatérale et bilatérale) ne représente que 3,6 % du total des montants annuels des décaissements d'aide aux PMA (voir le graphique 1).

Dans l'aide à la STI, les ressources financières se sont traditionnellement concentrées sur des types particuliers d'activités, spécialement le développement des capacités humaines. D'autres activités incluent la recherche-développement (R-D), la vulgarisation agricole et industrielle et l'appui à la métrologie et au respect des normes. Au cours de la période 2003-2005, l'enseignement su-

Graphique 1. Part en pourcentage de la STI dans l'APD de l'OCDE aux PMA, 2003-2005



périeur était le bénéficiaire principal, avec plus de 50 % du total des engagements d'aide à la STI. Dans la même période, la part de la formation professionnelle est tombée de 12 % part rapport à 16 % en 1998-2000, et la part combinée de la formation et de la vulgarisation agricoles est tombée de près de 9% à moins de 3% (voir le graphique 2).

Ces dernières années, la part des engagements d'aide à la STI attribuée à la recherche est également tombée au dessous de 11% et il y a eu un changement important de sa composition. Les engagements pour la recherche agricole dans les PMA ont diminué de moitié, à l'avantage de la recherche médicale et environnementale. Il y a eu aussi une augmentation de la part de la R-D sur la technologie industrielle, qui inclut les normes industrielles, la gestion de la qualité, la métrologie, les essais, l'accréditation et la certification, mais cette catégorie ne représentait encore qu'environ 8% du total des engagements de recherche en 2003-2005 (voir le graphique 3).

La qualité de l'aide à la STI

Il y a quatre orientations stratégiques majeures dans l'appui des donateurs à la STI:

1. Les initiatives mondiales/régionales concernant les biens collectifs, telles que le financement du Groupe consultatif pour la recherche

agricole internationale (GCGRI), un réseau de recherche;

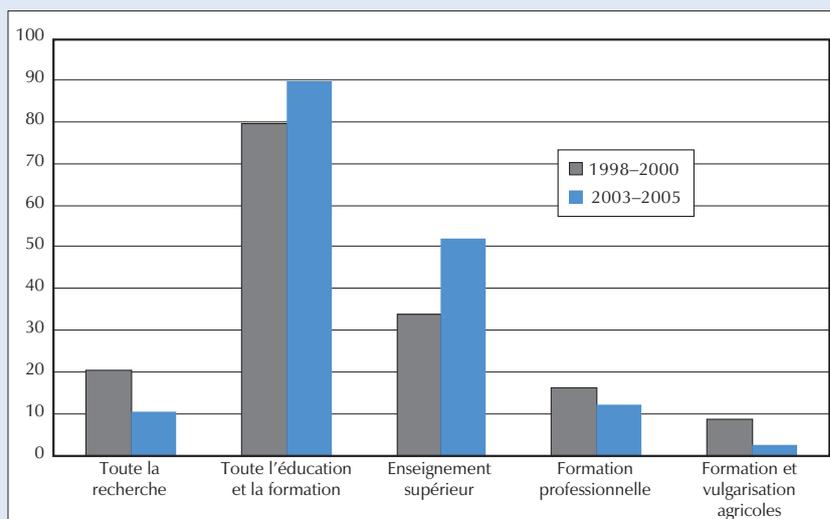
2. Les initiatives visant à renforcer la capacité nationale de STI, notamment dans l'éducation, la formation, les centres d'excellence, la R-D et la prise de décision sur la STI;
3. Les activités de collaboration, y compris Nord-Sud, Sud-Sud, sectorielles et intersectorielles, et la coopération entre les individus ou les institutions;
4. Les activités intégrées, comme les systèmes nationaux d'innovation et les initiatives d'innovation intégrées.

Dans les PMA, les projets et les programmes de renforcement de la capacité nationale de STI ont été largement les plus nombreux, mais

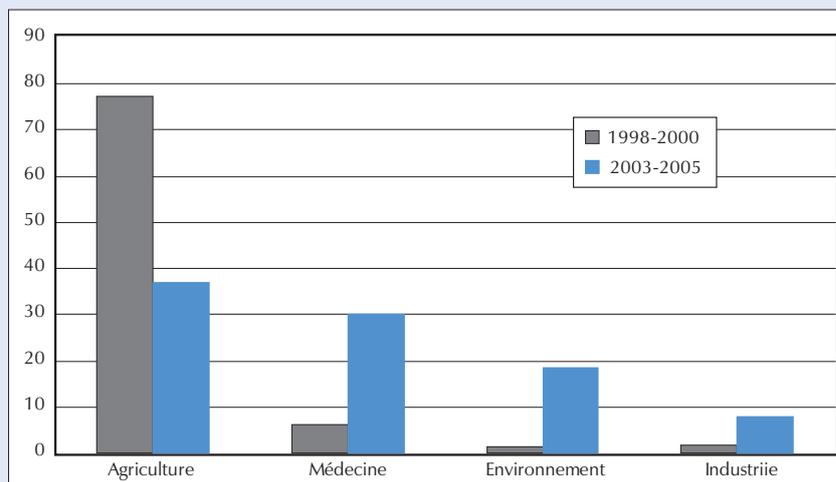
ces projets et programmes tendent à être ponctuels, décousus et en général faiblement coordonnés avec les projets de développement sectoriels. Les initiatives visant à établir des réseaux d'échanges internationaux occupent maintenant une place croissante dans l'appui des donateurs aux pays en développement en général, mais les PMA en semblent exclus faute d'un minimum critique de capacité pour une telle collaboration. Les initiatives mondiales et régionales concernant les biens collectifs sont importantes, mais ne semblent pas répondre suffisamment aux besoins des PMA.

Il est clair qu'il faut adopter une approche plus systémique et stratégique de l'appui au développement des capacités de STI dans les PMA. Un tel appui doit aller au delà de projets

Graphique 2. Part en pourcentage de la STI dans l'APD des PMA



Graphique 3. Part en pourcentage de l'APD destinée à la recherche en STI dans les PMA



ponctuels pour renforcer une partie de l'infrastructure publique liée à la STI, telle que les universités, et promouvoir l'innovation au niveau des entreprises - dans les firmes comme dans les fermes.

Le développement de la capacité d'innovation dans les entreprises est la clé du dynamisme économique dans les PMA. L'aide à la STI devrait aller au delà des frontières traditionnelles, et appuyer l'apprentissage et l'innovation dans l'entreprise. Cela inclut par exemple des activités de formation centrées sur l'entreprise, le développement de liens commerciaux nationaux et le développement de liens internationaux concernant la STI, y compris la coopération scientifique et les liens commerciaux.

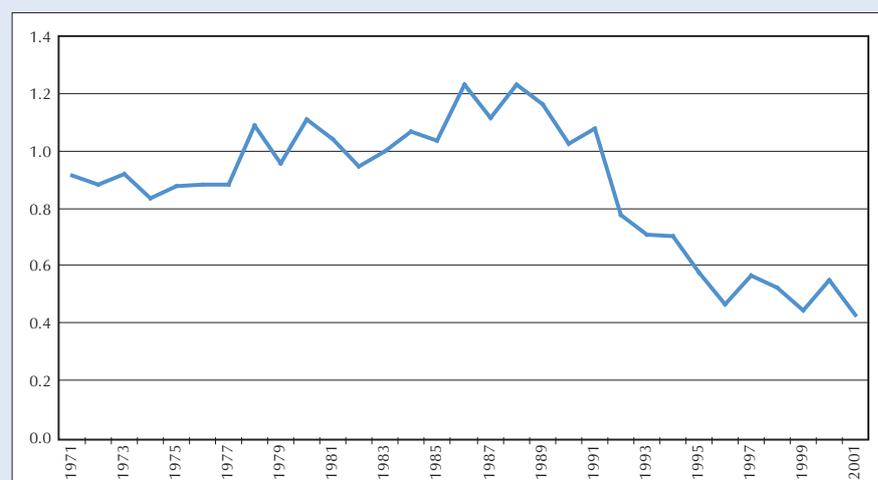
À l'avenir, il faudra une aide de plus en plus efficace à la STI. Il s'agira de soutenir les secteurs à la fois agricoles et non-agricoles ainsi que le développement du commerce international.

L'aide à la STI dans l'agriculture

En raison du faible niveau du soutien des donateurs à la recherche agricole dans les PMA, il est très difficile pour les gouvernements des PMA de maintenir des investissements publics suffisants dans ce domaine. L'investissement dans la recherche agricole en pourcentage du PIB agricole — le ratio d'intensité de la recherche agricole — dans les PMA se situe actuellement à 0,47%; il a considérablement fléchi depuis les années 1980, où il était de 1% (voir le graphique 4).

Une certaine augmentation du financement pourrait venir du secteur privé. Cependant l'expérience passée n'est pas encourageante. Le problème majeur est que, si les marchés des produits de R-D agricole sont minces, ou si le genre de recherche nécessaire a peu de potentiel commercial immédiat, le secteur privé n'investira probablement pas. Dans de tels cas, l'investissement public et d'autres formes d'investissement sans but lucratif sont nécessaires pour combler le manque. Par conséquent, même si le secteur privé peut apporter une petite contribution, et si certains types de partenariats public-privé sont

Graphique 4. Intensité de la recherche agricole dans les PMA, 1971–2001



certainement possibles, il faudra pour accroître le ratio d'intensité de la recherche agricole dans les PMA une augmentation des dépenses publiques de R-D. Cela exigera par voie de conséquence une augmentation de l'aide publique au développement (APD) en faveur de la R-D agricole, vers des niveaux bien supérieurs aux niveaux actuels.

Il peut y avoir quelques réticences à augmenter les niveaux de financement, en raison des résultats décevants de l'aide antérieure à la R-D agricole. Toutefois, il y a maintenant une meilleure compréhension des faiblesses des systèmes nationaux de recherche agricole, et l'accent est mis actuellement sur une approche systémique de l'innovation agricole. D'importantes réformes sont en cours dans certains systèmes nationaux de recherche agricole africains, notamment la décentralisation de cette recherche agricole, une plus grande participation des parties prenantes, le remplacement des budgets globaux par un système de mise en concurrence des projets et le renforcement des liens dans les systèmes nationaux d'innovation.

Enfin, le GCRAI peut jouer un rôle particulièrement important en entreprenant une recherche scientifique de nature à accroître la productivité agricole dans les PMA. Au cours des années 1990 il y a eu une évolution du programme de recherche du GCRAI, qui est passé de la recherche sur la production agricole de cultures de base à des activités telles que le

traitement après récolte, les industries alimentaires, la sécurité alimentaire et les questions environnementales. Cela a été accompagné d'une stagnation des financements des donateurs. Ce changement d'objectifs reflète l'intérêt des pays développés pour des questions relatives à l'environnement et à l'agriculture qui ne sont pas strictement liées à l'amélioration de l'agriculture de subsistance, ainsi que l'émergence de nouveaux groupes de pression puissants. En contraste, la recherche agricole devrait être conçue pour refléter la réalité de l'agriculture de subsistance des petits exploitants dans les PMA. Outre l'accroissement du financement total, une deuxième priorité majeure de l'aide à la STI dans le secteur agricole est de veiller à ce que les travaux du GCRAI restent pertinents pour les PMA.

L'aide à la STI dans l'industrie et l'infrastructure

D'un autre côté, les donateurs ne devraient pas négliger l'aide au développement de la capacité de STI en dehors de l'agriculture. Trois grands axes pour une stratégie d'APD dans l'industrie et l'infrastructure économique ont été identifiés.

Premièrement, il faut renforcer et réorienter l'aide vers le développement d'infrastructures liées à la STI. Les grands objectifs doivent être d'accroître l'ampleur de l'aide, de réorienter les activités en vue d'accroître leur pertinence pour le développement industriel et le développement des in-

frastructures physiques, et d'accroître leur efficacité. La réorientation pourrait impliquer, par exemple, l'accroissement du soutien à l'ingénierie dans l'enseignement universitaire. Mais au delà il faut que l'appui technique et commercial passe de la fourniture directe de services aux entreprises au renforcement des capacités d'innovation nationales.

Deuxièmement, il importe de développer des formes nouvelles, modifiées ou substantiellement élargies d'APD pour promouvoir l'apprentissage technologique et le renforcement des capacités au niveau des entreprises. Cela exige des formes nouvelles d'APD qui reconnaissent la nécessité d'investir dans les ressources du savoir (en particulier dans les capacités de conception et d'ingénierie), et que ces ressources doivent être créées en grande partie par des activités de formation et d'apprentissage des entreprises. Une telle réorientation est nécessaire, car il y a des limites à ce que peut réaliser l'enseignement formel. Traiter cette question exige des dons et des crédits à des conditions favorables pour investir dans des domaines pertinents de ressources du savoir. Cela pourrait être réalisé, non pas en lançant des activités totalement nouvelles, mais en "élargissant" les activités existantes des donateurs

pour y intégrer le renforcement des capacités de STI dans les entreprises. Par exemple:

- Des plans de développement des chaînes de valeur, y compris des contrats avec de grandes entreprises;
- Des mécanismes d'innovation pour exploiter le potentiel d'apprentissage des projets d'investissement dans les infrastructures physiques où les donateurs sont déjà impliqués, particulièrement en rapport avec la conception des bâtiments et l'ingénierie, et avec la promotion de partenariats publics-privés;
- Des partenariats de partage des coûts avec des filiales de sociétés transnationales qui investissent dans les PMA, en vue d'établir de nouveaux liens d'approvisionnement avec des entreprises nationales et de renforcer les capacités de fournisseurs existants. Des sociétés transnationales peuvent être plus disposées à collaborer à des activités de développement des compétences si des activités de formation élargie leur sont remboursées;
- Des associations professionnelles et des organisations non gouvernementales, telles que la

Fédération mondiale des organisations d'ingénieurs et Ingénieurs sans frontières, prêtes à s'engager dans des formations techniques spécifiques et le renforcement de capacités spécifiques au niveau local.

Troisièmement, un appui plus important des donateurs est requis pour la formulation et la mise en œuvre de politiques STI par les gouvernements des PMA.

L'apprentissage technologique et l'aide au commerce

Le développement des compétences technologiques est actuellement marginal dans les discussions en cours sur le cadre de l'"aide au commerce", et il n'est accordé qu'une faible attention aux matrices d'action du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce. Par ailleurs, il y a eu peu de diffusion de capacité technologique en raison des préférences d'accès au marché pour les PMA. À cet égard, il serait utile d'envisager la création d'un fonds ciblé sur la technologie — peut-être faisant partie des clauses de l'aide au commerce — afin de soutenir la diffusion de technologie et le perfectionnement technologique au niveau local dans les PMA.

Ce numéro des RPMA - Points saillants s'inspire de chapitre 5 du *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés: Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement*, de la CNUCED. Ce Rapport est accessible sur le site Internet de la CNUCED (www.unctad.org).