

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION  
EUROPÉENNE

#NUMÉRIQUE

#INNOVATION

■ PAUL-JASPER  
DITTRICH

Chercheur au  
Jacques Delors  
Institut Berlin

La présente note résulte  
d'une coopération entre les  
Instituts Jacques Delors de  
Paris et de Berlin et fait des  
propositions concrètes pour  
la législature européenne  
à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ &  
POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

# NEW BEGINNINGS

## DÉFIS POUR L'EUROPE NUMÉRIQUE ET LES POLITIQUES D'INNOVATION

### 1 ■ État des lieux

La Commission Juncker a placé la politique numérique européenne au cœur de ses priorités. Entre 2014 et 2019, elle a supervisé les négociations finales et la mise en œuvre du Règlement général sur la protection des données (RGPD), conduit un examen approfondi de la domination des grandes plateformes technologiques américaines, et mis en place un ensemble ambitieux de politiques pour actualiser la réglementation de l'économie numérique via le paquet législatif du marché unique numérique. Parmi les 30 propositions législatives présentées sur le marché unique numérique, 28 ont été approuvées par le Parlement, le Conseil et la Commission, avant le terme du mandat de cinq ans en avril 2019.

Il faut toutefois considérer avec précaution les analyses politiques et économiques portées par la Commission sortante sur sa politique numérique. L'UE a récemment fait preuve d'une assurance politique nouvelle en défendant ses valeurs liées au respect de la vie privée et à la concurrence loyale, à travers notamment le RGPD et la lutte contre la domination des grandes plateformes en ligne sur le marché européen. L'impact



économique de la Commission Juncker, en revanche, est moins saisissant. Les retombées actuelles du paquet législatif sur le marché unique numérique, qui contient pourtant un large éventail de mesures, ne semblent pas à la hauteur des attentes<sup>1</sup>. En 2014, la Commission a déclaré que l'économie européenne pourrait engranger 415 milliards d'euros supplémentaires chaque année grâce à un marché unique numérique entièrement intégré<sup>2</sup>. Ces bénéfices tardent pourtant à se montrer. L'une des raisons avancées est que bon nombre des nouvelles règles adoptées dans le paquet législatif du marché unique numérique sont en fait des

mises à jour de la législation antérieure, par exemple en matière de droit d'auteur. L'UE a raté plusieurs opportunités en termes d'harmonisation au sein du marché unique. La nouvelle Commission devra élaborer un ensemble de mesures solide et efficace pour accroître le potentiel des nouvelles start-up européennes sur le marché unique et déployer de manière plus stratégique ses nouveaux instruments de financement de l'innovation.

La nouvelle Commission doit également reprendre là où s'étaient arrêtés ses prédécesseurs sur des questions urgentes

1. Paul-Jasper Dittrich, [Marché unique numérique : conjuguer ambition et pragmatisme](#), 07.09.2017.

2. Commission européenne, [Marché unique numérique. Supprimer les entraves pour exploiter pleinement les possibilités offertes par internet](#). Page d'accueil.

concernant la réglementation des plateformes, et gérer le conflit entre les États-Unis et la Chine qui porte en partie sur l'infrastructure numérique et la souveraineté technologique.

## 2 ■ Analyse

Deux problématiques clés sont susceptibles de dominer le débat sur la politique numérique de l'UE au cours des cinq prochaines années :

- la réglementation des plateformes en ligne (concurrence, responsabilité, discours de haine, transparence des algorithmes) ;
- l'amélioration des dispositions concernant les start-up européennes et les industries en phase de transformation numérique.

Plusieurs constats méritent d'être évoqués : l'UE a récemment montré que personne ne doit sous-estimer son influence dans le paysage numérique mondial sur le plan réglementaire. Le débat international sur le pouvoir des plateformes en ligne a vocation à s'intensifier au cours des cinq prochaines années, et abordera probablement la question des grandes plateformes du secteur privé soumises à l'intervention d'un gouvernement autoritaire comme en Chine. En dépit des idées reçues, il semblerait que l'écosystème technologique européen **ratrape peu à peu** son retard en matière d'investissement, de sophistication et de gestion des talents. L'industrie de la technologie fait partie des secteurs les plus dynamiques de l'UE, avec un rythme de croissance **cinq fois supérieur** au reste de l'économie. Les industries traditionnelles de l'Europe, quant à elles, en sont encore aux premiers stades de leur transformation numérique. Elles ont tout à gagner des technologies permettant d'améliorer leur productivité, telles que l'apprentissage automatique (ou *machine learning*). Un environnement réglementaire

**3.** Ursula von der Leyen, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe*. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024.

amélioré favorisera d'autant plus leur essor. Les nouveaux instruments de financement de l'innovation et de la recherche prévus dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) devraient soutenir cet effort.

La nouvelle Commission devra ainsi axer sa politique numérique sur deux principes fondamentaux :

1. Protéger la souveraineté réglementaire de l'UE face aux grandes plateformes et aux gouvernements étrangers
2. Aider les start-up et les industries en cours de transformation numérique à mieux utiliser le marché unique

### 2.1 Protéger la souveraineté réglementaire de l'UE

La souveraineté technologique de l'UE dans des domaines clés constituera une priorité stratégique pour la nouvelle Commission, comme le suggèrent les premières déclarations de son nouveau président.<sup>3</sup> Pour autant, l'Union européenne ne doit pas oublier la nécessité de protéger sa souveraineté réglementaire, c'est-à-dire sa capacité à promulguer une législation conforme à ses intérêts et à ses valeurs. Alors que les grandes plateformes du secteur privé, par exemple, régissent de plus en plus la sphère publique en appliquant leurs propres conditions, l'UE doit veiller à ce que cette gouvernance respecte ses valeurs fondamentales.

Au cours des cinq dernières années, l'UE s'est montrée capable d'instaurer un cadre législatif fondé sur des valeurs comme (le droit à) la vie privée tout en surveillant de près la domination des plateformes en ligne. Le RGPD, les initiatives législatives telles que la Réglementation des relations entre les plateformes et les entreprises (*Platform-to-Business* ou P2B) et les discussions en cours

sur le pouvoir de marché des plateformes, les discours de haine ainsi que l'utilisation éthique des algorithmes, témoignent de la confiance et de la détermination nécessaires pour orienter et engager la transformation numérique dans le respect des valeurs et des intérêts européens. Le RGPD a déjà établi des normes mondiales, reprises par d'autres pays comme le Japon et le Brésil. La réglementation de la transmission des données privées issues du marché unique occupe aujourd'hui une place centrale dans les accords commerciaux (comme le JEFTA, accord de libre-échange entre le Japon et l'Union européenne) et a offert aux fonctionnaires européens un puissant levier dans les négociations commerciales.

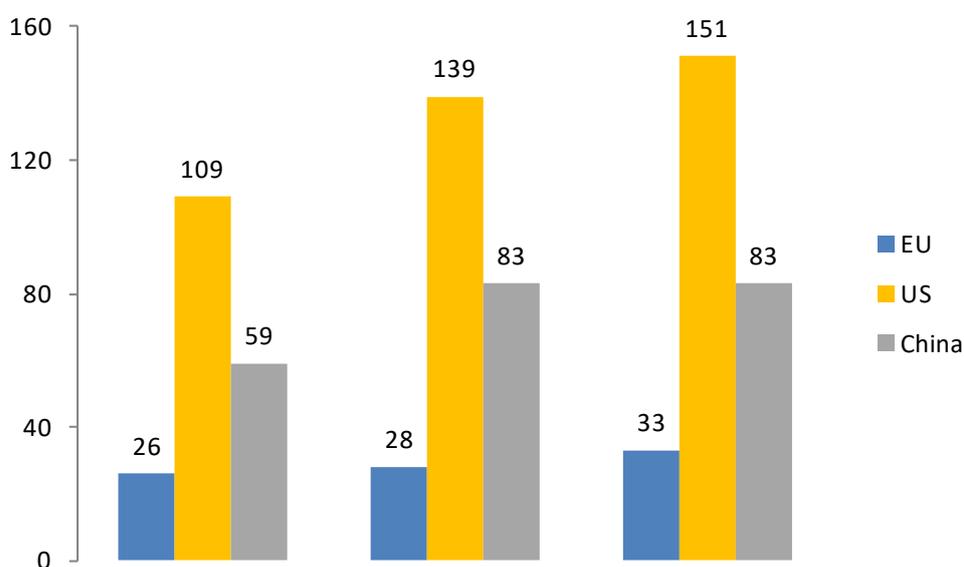
La Commission sortante a ainsi durci sa position à la fois sur la réglementation, le contrôle et les sanctions applicables aux plateformes en ligne. L'UE est également perçue comme le fer de lance des efforts mondiaux pour renforcer la réglementation de certaines pratiques commerciales des plateformes. Elle contribue par ailleurs à intensifier les mesures antitrust prises par les autorités de concurrence. Le Règlement P2B adopté par le Parlement européen en avril 2019 est le premier du genre à traiter spécifiquement les plateformes en tant qu'intermédiaires en ligne.

Le partage de données bénéficie aux consommateurs et stimule la concurrence

C'est un autre domaine dans lequel l'UE devrait élaborer une nouvelle réglementation, afin de renforcer son engagement en faveur d'une concurrence loyale et conforme à ses valeurs. Le RGPD a établi un cadre juridique pour réglementer la portabilité des données à caractère personnel. Les données peuvent être transférées d'une entreprise à l'autre à condition d'avoir obtenu le consentement éclairé de la personne concernée. Néanmoins, les conditions et les exigences relatives à la portabilité des données ne sont pas définies en détail dans le RGPD. Le partage de données serait avantageux à la fois pour les consommateurs et la concurrence : les consommateurs jouiraient d'un meilleur choix et de services plus personnalisés sans avoir à renoncer involontairement à leur vie privée. L'économie numérique dans son ensemble bénéficierait d'une concurrence accrue, dans la mesure où une meilleure portabilité des données réduirait l'effet de verrouillage de nombreuses plateformes et aiderait les start-up à attirer de nouveaux utilisateurs.

## 2.2 Les start-up comme les entreprises traditionnelles ont besoin de meilleures

GRAPHIQUE 1 ■ Nombre de licornes (start-up valorisées à 1 milliard d'euros minimum)



## conditions-cadres pour se développer

Malgré tous les discours accusant la fébrilité relative de l'écosystème technologique européen et le manque de « géants technologiques », les start-up et autres acteurs de la tech européenne accomplissent de réels progrès. D'après l'édition 2018 de l'étude « State of European Tech »<sup>4</sup>, un nombre record de start-up technologiques européennes ont vu leur valorisation boursière dépasser le milliard de dollar en 2018 (ce qui leur vaut le surnom de « licornes »). Trois des dix plus grandes cotations boursières mondiales d'entreprises technologiques financées par capital de risque sont européennes, Spotify étant l'exemple le plus célèbre. En 2018, 23 milliards de dollars ont été investis dans la technologie, contre 5 milliards de dollars il y a cinq ans. Les chiffres ne cessent d'augmenter : au deuxième trimestre 2019 uniquement, la tech européenne a bénéficié d'un montant record de 9,3 milliards d'euros d'investissement en capital risque.<sup>5</sup>

### 1. Un marché unique fragmenté

En dépit de ces dernières avancées, l'écosystème européen des start-up n'a toujours pas atteint son plein potentiel. Le nombre relativement faible de « licornes » (voir ci-dessous) et de start-up technologiques européennes, en particulier dans le secteur de l'IA, désavantage largement l'UE sur le plan économique. Les grandes entreprises et plateformes technologiques, qui comptent des centaines de millions d'utilisateurs, bénéficient d'un volume de données bien plus large et d'un potentiel d'investissement colossal. Elles sont capables de bouleverser des secteurs entiers d'activités (comme c'est le cas pour Google avec la conduite autonome ou Facebook avec les systèmes de paiement). Les entreprises peinent à se développer en Europe, et ce pour plusieurs

raisons. L'accès aux sources de financement reste compliqué, en particulier à un stade d'investissement plus avancé. La barrière linguistique rend plus difficile l'accès à de nouveaux marchés. L'une des raisons évoquées, néanmoins, est directement liée à un élément stratégique de l'UE : il s'agit du marché unique, qui est encore trop fragmenté pour que de nombreuses entreprises puissent pénétrer de nouveaux marchés nationaux, notamment dans le secteur des services.<sup>6</sup>

### 2. L'enjeu de l'IA pour les industries européennes

Les industries traditionnelles européennes ne doivent pas non plus être écartées trop rapidement. L'absence de « géants technologiques » européens et de prouesses logicielles dans le secteur de la consommation occulte souvent [la vigueur traditionnelle de l'Europe dans la production industrielle](#), les services aux entreprises, l'innovation de procédés et d'autres secteurs moins visibles pour les particuliers et les consommateurs. Autrement dit, l'UE reste compétitive non seulement sur le plan mondial, mais aussi dans les secteurs où l'IA [peut générer le plus de gains](#).

La gestion des données, la coopération et l'évolution des compétences sont les problèmes les plus urgents à résoudre pour l'UE. La plupart des industries européennes conservent leurs propres bases de données hautement spécialisées sur leurs processus opérationnels ou leurs gammes de produits. De telles données industrielles, en général non personnelles, pourraient générer plus de valeur et permettre de réaliser des gains de productivité si elles étaient combinées aux données de processus d'autres entreprises et aux données publiques disponibles. La coopération entre les entreprises et les universités serait un autre facteur de succès

4. Atomico, édition 2018 de l'étude State of European Tech.

5. Maija Palmer, European tech has record quarter with €9.3bn VC investment, Sifted, 01.07.2019

6. Paul-Jasper Dittrich, Quel développement entrepreneurial dans l'UE ? Créer un marché unique plus intégré pour les start-up, 10.11.2017.

pour accélérer la diffusion de la technologie d'IA au sein des entreprises européennes. Les chercheurs en IA sont très convoités à l'échelle mondiale, mais les PME et les universités européennes ont souvent du mal à recruter et retenir de tels spécialistes hautement qualifiés. Aujourd'hui encore, les grandes sociétés de technologie américaines se réservent une grande partie des talents dans le domaine de l'IA, tandis que peu d'entreprises et d'universités européennes peuvent rivaliser avec leur attractivité en termes de salaire et de conditions de travail.

### 3. L'innovation et le déficit d'investissement dans la recherche

Dernier point, mais non le moindre, la nouvelle Commission devra aborder la question de l'innovation et de son financement. Comme le souligne le rapport de la Commission sur l'innovation publié en 2017 (rapport Lamy), « le déficit d'innovation de l'UE n'est pas dû à un manque de connaissances ou d'idées, mais au fait que nous ne les exploitons pas. »<sup>7</sup> Le bloc européen accueille de grandes universités et ses recherches théoriques sur l'IA, financées par des fonds publics, comptent parmi les plus brillantes au monde. L'Europe (dont la Suisse et la Turquie) abrite [la grande majorité des 100 meilleures institutions de recherche sur l'IA](#) dans le monde. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'utiliser les nouvelles technologies pour proposer des produits et services innovants et d'investir dans des innovations de rupture, l'UE demeure loin derrière de nombreux autres pays. De nettes améliorations sont encore possibles et nécessaires. Premièrement, il y a moins de fonds disponibles pour financer les projets en phase de démarrage. Deuxièmement, les capitaux demeurent relativement limités en phase de croissance ou d'expansion pour financer l'innovation issue des campus universitaires. Les instituts de recherche et les entreprises privées ont des liens moins étroits qu'aux États-Unis. L'UE manque

également d'un équivalent de la DARPA, l'agence gouvernementale des États-Unis chargée de missions de recherches et d'investissements stratégiques et gérée par le Pentagone américain, qui a permis de concrétiser de nombreuses innovations révolutionnaires comme Internet, le GPS ou l'écran tactile.<sup>8</sup>

Comment la nouvelle Commission peut-elle traiter ces problématiques, stimuler la croissance des entreprises innovantes et financer des innovations de rupture dans l'UE ? Une solution envisageable serait d'utiliser efficacement et de développer plus avant [les nouveaux outils d'Horizon Europe](#), le programme qui succédera à Horizon 2020. Deux leviers pourraient se révéler particulièrement utiles : le Conseil européen de l'innovation (EIC) et le nouvel accent mis sur les missions stratégiques.

## 3 ■ Recommandations

Cinq questions-clés devraient faire partie des priorités pour 2019-2024 : l'intelligence artificielle (AI), une nouvelle stratégie de données, des écosystèmes d'innovation paneuropéens, un plan visant à restreindre le pouvoir excessif des plateformes et, enfin, une nouvelle approche en matière de financement et de développement de l'innovation dans l'UE.

### 3.1 Accélérer la diffusion de l'IA dans les industries européennes

La consolidation du noyau industriel de l'UE et ses performances en matière de services B2B (logistique, optimisation des processus, etc.) reposent sur un ensemble de politiques qui favoriserait la mutualisation des données entre les entreprises, établirait de meilleurs liens entre les chercheurs et l'industrie et créerait de nouvelles coalitions pour

7. Commission européenne, [Investir dans le futur de l'Europe](#), rapport de juillet 2017.

8. Philipp Ständer, Paul-Jasper Dittrich, [Une agence européenne pour l'innovation de rupture : Quelle forme, quelle mission ?](#), Article de blog, 11.12.2017.

accompagner la reconversion des ouvriers industriels.

- **Favoriser la mise en commun des données** entre les entreprises, le grand public et les tiers potentiels en élaborant de nouvelles règles pour les banques de données partagées et en établissant des procédures et des normes de sécurité à leur égard.
- **Encourager la formation de liens plus profonds** dans le domaine de l'IA entre les départements et les administrations d'un côté, et les entreprises locales, les start-up et les grandes entreprises de l'autre, avec pour objectif stratégique de développer les écosystèmes locaux. Il pourrait s'agir d'accorder des subventions pour des projets de coopération ou de mettre en place des bancs d'essai, par exemple dans les domaines de la mobilité, de la logistique ou des usines connectées.
- **Construire une nouvelle coalition sur la reconversion des ouvriers** pour accompagner la transformation numérique des industries européennes aux côtés des entreprises technologiques, des leaders de l'industrie et des PME.

### 3.2 Partage de données

- **Faciliter la portabilité des données dans le respect du RGPD, via une approche sectorielle.** La Directive sur les services de paiement (DSP 2) est un exemple récent de réglementation sectorielle visant à faciliter la portabilité des données et à favoriser la concurrence. Elle oblige les acteurs des services financiers à mettre en place les moyens techniques permettant de **donner l'accès aux données du compte d'un client**, par exemple l'historique des transactions bancaires, à des fournisseurs tiers. La Commission devrait surveiller de près son impact sur les pratiques de portabilité des données, puis créer des dispositions similaires pour des secteurs tels que la

santé, l'éducation et/ou la distribution.

### 3.3 Écosystèmes d'innovation paneuropéens

- **Aider les start-up à mieux utiliser le marché unique.** L'UE peut par exemple mettre en place des programmes de soutien aux entrepreneurs, notamment des centres d'assistance sur les procédures administratives (sous forme de guichets uniques), ainsi qu'un accès simplifié aux programmes d'incubation ou d'accélération et aux financements publics.
- **Réhabiliter le projet d'un visa réglementaire de trois ans pour les nouvelles entreprises.** Les visas réglementaires – **un projet sur lequel la Commission planchait déjà en 2014** – permettraient aux jeunes entreprises dotées d'un modèle d'entreprise numérique de postuler pour obtenir un statut réglementaire particulier. Les entreprises titulaires de ce statut pourraient ensuite appliquer pendant un certain temps les réglementations de leur pays en matière de santé, de sécurité et de fiscalité lorsqu'elles pénètrent sur le marché d'un autre pays, sur une période de trois ans ou jusqu'à ce qu'elles atteignent un certain seuil de revenu ou de part de marché, par exemple.

### 3.4 Réglementation des plateformes

- **Agir contre la prolifération des discours de haine en ligne et de la désinformation.** Les plateformes de médias sociaux doivent être responsabilisées dans leur engagement à lutter contre les discours de haine et la propagande extrémiste. Une nouvelle agence chargée de superviser les plateformes de médias sociaux devrait être créée. Elle serait autorisée à contrôler les mécanismes internes de ces plateformes, afin notamment de s'assurer qu'elles prennent des mesures efficaces contre la désinformation. Il sera primordial de prendre en compte les acteurs de la société civile dans ce processus, en

tant que tiers neutres.

- **Surveiller l'impact de la Réglementation P2B.** La Réglementation P2B (*Platform-to-Business*), qui entrera en vigueur courant 2020, sera la première dans son genre à traiter directement les plateformes comme des acteurs intermédiaires. Elle vise ainsi à gommer certaines inégalités de pouvoir entre les entreprises qui vendent sur les plateformes et ces dernières. Les exigences de transparence constitueront l'un des principaux leviers de cette réglementation. Il conviendra de s'assurer qu'elle aura bien pour effet d'empêcher les plateformes de se comporter de façon déloyale envers les entreprises (par exemple en référant leurs propres produits dans leur offre). Si ces effets ne se montraient pas, il faudrait alors durcir la réglementation.

- **Utiliser les nouveaux instruments du programme Horizon Europe pour contribuer à aborder/résoudre la crise climatique,** par exemple en impliquant les marchés publics dans la définition des objectifs des missions. Les villes européennes pourraient réduire leurs émissions de CO2 en finançant la recherche de nouveaux systèmes de trafic intelligents capables de réduire les embouteillages et la pollution.

- **Encourager un plus grand nombre de chercheurs universitaires à créer leur propre entreprise** en utilisant les nouvelles subventions du programme Horizon Europe pour leur apporter une source de financement au démarrage.

### 3.5 Financement de l'innovation

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction : Word Class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



**JACQUES DELORS INSTITUTE**  
BERLIN  
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



**Institut Jacques Delors**

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

**Jacques Delors Institute – Berlin**

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de