

# Quel avenir numérique pour l'Europe ?

Par Xavier MERLIN

Ingénieur général des Mines, chef du service de l'Action territoriale, européenne et internationale de la direction générale des Entreprises (ministère de l'Économie et des Finances)

et Mathieu WEILL

Ingénieur général des mines, chef du service de l'Économie numérique de la direction générale des Entreprises (ministère de l'Économie et des Finances)

Le 29 septembre 2017, un sommet des chefs d'États européens était, pour la première fois, intégralement consacré au numérique. Les vingt-huit chefs d'États et de gouvernements ont cherché, à l'invitation de la présidence estonienne, à illustrer leur volonté commune de faire de l'Europe une puissance numérique, au bénéfice du projet européen pris dans son ensemble. Cette initiative inédite est la bienvenue. La situation de l'Europe en matière de numérique demeure en effet mitigée. L'analyse des facteurs qui ont façonné l'Europe du numérique est riche d'enseignements permettant d'éclairer cette prise de conscience progressive et de guider l'élaboration d'une stratégie numérique européenne ambitieuse.

## L'Europe du numérique au milieu du gué

Qui dit « numérique » dit « grandes plateformes ». Or, à ce sujet, la sentence est implacable : l'Europe a jusqu'ici été incapable de faire émerger un géant du numérique. Les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), auxquels on ajoute en général Microsoft, sont tous des groupes américains.

De plus, aujourd'hui, sur les 10 sites Internet les plus visités au monde, 9 sont affiliés à des acteurs américains, et ce, alors même que 80 % de leurs utilisateurs ne sont pas localisés sur le continent nord-américain. En outre, les États-Unis représentent 83 % de la capitalisation boursière des entreprises numériques, contre 2 % pour l'Europe<sup>(1)</sup>. Que ce soit dans les systèmes d'exploitation, dans les moteurs de recherche ou dans le commerce électronique, ces entreprises s'imposent au plan mondial, et en Europe en particulier. Les effets de réseau propres à ces plateformes leur apportent en outre un avantage compétitif déterminant : c'est le fameux effet « *Winner Takes All* ».

Quant à l'émergence d'une compétition, s'il en existe, elle s'observe plutôt aujourd'hui en Chine, d'où s'élancent les BATX (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi), forts d'un marché intérieur à la fois protégé et en pleine expansion.

L'Europe a également décroché dans des secteurs où elle avait traditionnellement des positions fortes. C'est le cas dans le secteur stratégique des équipements de télécommunications. En quelques années, les industriels européens (et américains) qui dominaient le secteur ont vu leur

part de marché fortement baisser au profit des acteurs asiatiques.

Les équipementiers chinois ont pratiqué une politique tarifaire agressive, avec l'appui énergique de leur gouvernement, en se focalisant d'abord sur des produits *low cost*, tandis que les équipementiers européens ont progressivement délocalisé leurs sites de production au gré des restructurations. Aujourd'hui, les constructeurs asiatiques sont montés en gamme au point d'être très bien considérés par les opérateurs. D'ailleurs, le premier équipementier télécom mondial en termes de chiffre d'affaires est aujourd'hui chinois (Huawei), et l'on trouve deux équipementiers chinois (et deux européens dont Alcatel Nokia) parmi les cinq premiers mondiaux.

Ce retard de l'Europe s'observe, enfin, dans des thématiques d'avenir, comme celle de l'intelligence artificielle. Le ministère chinois de la Planification (ou NDRC – *National Development and Reform Commission*) a publié, dès mai 2016, une feuille de route pour les trois années à venir ciblant les actions à mener dans le domaine de l'intelligence artificielle<sup>(2)</sup>. Les États-Unis ont eux aussi adopté

(1) Le numérique américain a-t-il colonisé l'Europe ?, <http://www.touteleurope.eu/actualite/le-numerique-americain-a-t-il-colonise-l-europe.html>

(2) Disponible en chinois sur [http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201605/t20160523\\_804302.html](http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201605/t20160523_804302.html), en anglais sur <https://www.iotone.com/guide/%5Bndrc-policy%5D-key-move-in-the-age-of-artificial-intelligence-five-questions-about-national-strategies-for-ai/g1006?desktop=true>

une feuille de route sur l'intelligence artificielle en 2016. Par comparaison, le Conseil européen a demandé à la Commission de proposer une stratégie européenne pour l'intelligence artificielle pour... début 2018. Un tel décalage de deux ans est représentatif du hiatus entre leurs dynamiques respectives.

Malgré tout, les atouts traditionnels de l'Europe, à savoir la qualité des infrastructures de réseau et une demande intérieure dynamique, trouvent à s'appliquer dans le numérique. Le haut débit est ainsi accessible pour 98 % des Européens<sup>(3)</sup>, la 4G l'est pour 84 % d'entre eux, et 74 % des Européens ont souscrit à une offre commerciale à haut débit, dont un tiers à une offre à très haut débit.

Les Européens sont également massivement utilisateurs de services numériques, lesquels peuvent se nourrir du dynamisme, de la richesse et de la diversité de l'offre des contenus culturels européens. Il faut rappeler que l'une des principales plateformes européennes est le suédois Spotify, fournisseur de services musicaux en ligne.

Plus important encore pour l'avenir : les compétences numériques sont assez largement présentes dans la population, et la part des diplômés en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STEM) continue de croître, passant de 17 personnes pour 1 000 âgées de 20 à 29 ans en 2012 à 19 pour 1 000 en 2014<sup>(4)</sup>. Les diplômés européens continuent d'être très recherchés, même si la concurrence mondiale est rude.

Enfin, alors que le financement des entreprises du numérique était resté pendant de nombreuses années le quasi-monopole des États-Unis, un rattrapage s'opère avec l'émergence en Europe de plusieurs écosystèmes (ceux de Londres, Berlin, Paris, notamment) associant de manière efficace entrepreneurs, investisseurs et chercheurs. Ainsi, les levées de fonds par des investisseurs européens ont triplé entre 2014 et 2016, passant de 4 à 12 milliards d'euros. La France a même dépassé la Grande-Bretagne en 2017, avec 2,7 milliards d'euros levés, contre 2,3<sup>(5)</sup>. Le nombre des investissements dans des entreprises suit les mêmes tendances, avec près de 700 investissements effectués en France en 2017, en hausse de 34 %<sup>(6)</sup>.

### **Un retard aux causes profondes, mais des évolutions récentes favorables**

Le contexte économique et politique européen permet d'expliquer certains aspects de ce retard numérique européen.

Sur le plan économique, les principaux acteurs économiques européens du numérique ont longtemps été ceux du secteur télécom, notamment les opérateurs. Ceux-ci ont largement contribué au (et profité du) dernier grand succès européen dans le domaine de la téléphonie mobile 2G, avec la norme GSM. Mais l'avènement ultérieur de la 3G, puis de la 4G, a renforcé le poids des équipementiers (plutôt au bénéfice des Asiatiques), puis celui des magasins d'application (plutôt américains), laissant à l'Europe la portion congrue.

Avec plus de 150 opérateurs, le marché européen est historiquement morcelé. Un mouvement protéiforme

de consolidation du secteur s'est engagé, qui résulte à la fois de la crise économique, qui a induit une pression à la baisse sur les prix (et donc sur le chiffre d'affaires des opérateurs), et de la nécessité de réduire les coûts pour pouvoir maintenir les marges et investir dans les infrastructures à très haut débit. Ces mouvements sont restés d'ampleur limitée, ne conduisant pas, à ce stade, à la naissance de « géants » européens du numérique. Mais ils ont permis aux « telcos » européens d'atteindre la taille critique et d'établir un rapport de force plus favorable avec les services OTT (*Over The Top*, services délivrés sur le réseau de l'opérateur), qui menacent de plus en plus leur modèle économique.

Mais après avoir concerné principalement les acteurs du *hardware* (années 1970-1980), puis ceux des réseaux de télécommunications et du *software* (années 1990-2000), le numérique est désormais omniprésent et son développement repose sur de nouveaux types d'acteurs, dont les *start-ups*. Si, en Europe, leur démarrage a été plus tardif et plus lent que dans la Silicon Valley, les conditions sont maintenant réunies pour que celles-ci prospèrent en Europe. Le dynamisme des *start-ups* en France (avec la *French Tech*), au Royaume-Uni ou en Allemagne (pour ne citer que ces quelques pays) atteste de cette évolution favorable.

Par ailleurs, le marché américain diffère en tous points du ou plutôt des marchés européens, bénéficiant de l'unité de la langue, de sa monnaie et de plusieurs réglementations structurantes. L'absence d'un marché unique a indéniablement constitué un frein pour le développement de l'économie numérique en Europe, les technologies numériques ayant tendance à ne pas connaître de frontières. À cet égard, les projets de la Commission européenne visant un marché unique du numérique vont dans le bon sens, à condition, toutefois, que l'harmonisation ne conduise pas à un nivellement par le bas.

Sur le plan politique, le volontarisme des Européens en matière de numérique est singulièrement plus faible que celui des Américains. Sous couvert du libéralisme, le gouvernement américain déploie une politique industrielle servant à la fois ses visions sociales (démocratie, liberté d'expression, sécurité nationale) et l'intérêt de ses acteurs nationaux numériques, dont les GAFA. L'analyse de la composition des délégations américaines aux conférences internationales (celles de l'Union internationale des télécommunications – UIT – ou de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* – ICANN) est instructive : pléthoriques, elles sont en très grande partie constituées de représentants des entreprises du numérique, alors que les fonctionnaires composent généralement l'essentiel des délégations des pays européens. L'absence d'acteurs numériques européens de premier plan conduit d'ailleurs

(3) The Digital Economy and Society Index 2017 – Commission européenne.

(4) Id.

(5) Dealroom Report, septembre 2017.

(6) Tech Funding Trends in France, Q3 2017.

souvent l'Europe à plutôt défendre un modèle spécifique de société numérique autour de valeurs (protection des données personnelles, concurrence loyale, fiscalité suffisante...), dont la dimension défensive est parfois perçue comme une forme d'antiaméricanisme, quand elle n'est pas caricaturée en conservatisme anti-numérique.

Le numérique est d'ailleurs un terrain sur lequel les différences d'approche entre Européens peuvent se trouver exacerbées par les liens de certains États membres de l'UE avec les États-Unis. Ces dernières années, les discussions autour de la gouvernance d'Internet ont montré que des pays comme la Suède ou le Royaume-Uni pouvaient ainsi contrarier les efforts louables entrepris par la Commission européenne pour faire valoir un modèle de gouvernance plus authentiquement multi-acteurs que celui promu par les États-Unis, lequel repose sur l'ICANN, une organisation américaine de droit privé dans laquelle le rôle des États reste très limité par rapport à ceux d'autres « parties prenantes ».

De plus, l'approche européenne en matière de numérique au sein des instances (Parlement et Conseil) souffre aussi d'une forme de préférence accordée aux enjeux de protection du consommateur. Si la fin du *roaming* (itinérance), à laquelle le Parlement européen a beaucoup œuvré ces dernières années, intervient incontestablement au bénéfice des citoyens européens, et si la protection des données personnelles est une nécessité majeure si l'on veut maintenir la confiance dans les usages numériques, d'autres questions devraient légitimement pouvoir être abordées, comme celles de la création de champions européens, de la croissance du secteur numérique en Europe et d'enjeux davantage liés aux acteurs économiques qu'au seul consommateur. L'enjeu est d'autant plus crucial qu'une captation croissante de la valeur d'un grand nombre d'activités non numériques, et des emplois afférents, peut s'opérer par les grandes plateformes.

Il est vrai que les pays européens ont davantage de difficulté à parler d'une seule voix en matière de politique industrielle, en particulier dans le numérique. Juridiquement, l'industrie est seulement une compétence d'« appui » de l'Union européenne (en application du principe de subsidiarité, l'UE n'intervient en complément des États membres que lorsque cela est jugé nécessaire). La manière détournée d'aborder les sujets industriels consiste donc à veiller à ce qu'ils soient dûment pris en considération par d'autres politiques européennes (en matière de concurrence, d'aides d'État, de protection du consommateur...), ce qui en limite le niveau d'ambition. Malgré ce cadre contraignant, on a pu noter ces dernières années que des questions majeures en relevant (comme la transformation numérique des entreprises industrielles) sont maintenant abordées au niveau européen, un signe là aussi d'une évolution positive.

## L'émergence d'une stratégie européenne

Depuis 2014, les orientations politiques de la Commission Juncker ont démontré une prise de conscience du nécessaire changement de perspective européenne sur le

numérique. En faisant du marché unique du numérique un de ses chantiers principaux, elle a pris plusieurs initiatives majeures et a surtout rappelé que l'enjeu était celui de la croissance et de l'emploi : une croissance supplémentaire de 415 milliards d'euros, des centaines de milliers d'emplois et une société de la connaissance dynamisée<sup>(7)</sup>.

Cette évolution s'inscrit dans une reconnaissance progressive des enjeux en termes de concurrence, de souveraineté et de diffusion du numérique dans l'ensemble du tissu économique.

Sur le plan concurrentiel, les prémices de cette évolution remontent à la lutte contre les abus de position dominante de Microsoft. La Commission européenne avait infligé à Microsoft une amende de près de 500 M€, accompagnée d'injonctions à vendre séparément ses produits et à les rendre interopérables avec ceux de ses concurrents. Cette action fondatrice en a inspiré d'autres, notamment l'affaire récente Google Shopping, pour laquelle l'amende a atteint le montant record de 2,42 Mds€.

Au-delà de ces cas emblématiques, l'essor des opérateurs de plateformes numériques pose la question fondamentale d'une concurrence à armes égales (*Level Playing Field*). Sa résolution, qui constitue un prérequis nécessaire à l'émergence de champions numériques européens, ne peut être envisagée qu'au niveau européen pour être efficace. La France, avec l'Allemagne, a fait pression pour que ce sujet soit activement traité dans l'agenda européen. Il figure désormais dans les priorités de la Commission, autour de trois axes complémentaires :

- une approche commune et opérationnelle de la fiscalité des plateformes numériques, face à des politiques d'optimisation fiscale agressives menées par certaines plateformes du numérique et face au phénomène d'érosion des bases fiscales que subit la grande majorité des États membres de l'Union. Il est de la responsabilité de l'UE d'adopter au plus vite un dispositif d'encadrement. La France a fait des propositions sur ce sujet, en 2017 ;
- un encadrement du pouvoir de marché des plateformes numériques : près de 42 % des PME européennes sont dépendantes des grandes places de marché pour leur chiffre d'affaires et leur visibilité sur Internet, il est donc essentiel qu'en ce qui concerne leur développement numérique, ces entreprises européennes bénéficient de conditions de marché efficaces ;
- l'équité des conditions de concurrence entre les plateformes numériques et leurs compétiteurs traditionnels. En effet, plusieurs plateformes numériques fournissent à l'utilisateur final des services équivalents à ceux des telcos. Ces services par contournement (ou *Over The Top*), comme Skype ou Whatsapp, ne sont pas soumis aux obligations de la réglementation télécom (en matière de transparence, de sécurité...).

(7) Digital Single Market Fact Sheet, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dsm-factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dsm-factsheet_fr.pdf)

Outre ces enjeux de croissance et de concurrence équitable, l'Union européenne commence à prendre conscience des enjeux de souveraineté associés au numérique. L'affaire Snowden a incontestablement constitué un tournant dans cette prise de conscience, car elle a parfaitement illustré les enjeux de souveraineté autour du numérique, de manière générale, et des données, en particulier.

Capitalisant sur un modèle déjà assez évolué en matière de règles de protection des données (un secteur dans lequel la France continue de jouer un rôle moteur, depuis l'adoption de la loi Informatique et Libertés en 1978), le règlement général sur la protection des données entrera en vigueur en mai 2018. La mise à niveau constitue bien sûr un défi pour les entreprises. Toutefois, ce règlement imposera également des limites socialement et économiquement utiles au pouvoir des plateformes.

En ce qui concerne les données non personnelles, leur libre circulation au sein de l'Union constitue l'une des principales ambitions de la Commission. Comme indiqué plus haut, cet objectif est louable et bénéfique pour l'innovation, à la condition qu'il ne dégrade pas la souveraineté européenne. C'est la raison pour laquelle son instauration doit s'accompagner à la fois d'exceptions pour la sécurité des États membres, mais aussi de garanties et de lisibilité en ce qui concerne les conditions de sécurité associées à leur stockage. La précipitation dans la mise en œuvre de ce chantier conduirait très certainement à une dégradation de la confiance des utilisateurs et ferait reculer l'Eu-

rope, plus qu'elle ne la propulserait au premier rang des puissances numériques.

Enfin, le propre du numérique est son caractère diffusant dans l'ensemble de l'économie. Transformer l'industrie et les services pour qu'ils tirent pleinement parti du numérique, faire du numérique l'atout des industriels européens sont des enjeux majeurs. Les gouvernements français et allemand ont lancé, dès 2015, une coopération active autour de leurs plateformes industrielles respectives (Alliance pour l'industrie du futur et Industrie 4.0), à laquelle l'Italie s'est ralliée récemment. Les travaux lancés portant à la fois sur la normalisation, la formation et les questions réglementaires (notamment l'utilisation des données industrielles) montrent que plusieurs États membres peuvent également initier des actions au niveau européen.

### Conclusion

Si l'Europe a pu donner le sentiment d'avoir longtemps subi le numérique, elle semble désormais commencer à en prendre toute la mesure dans ses politiques. Le sommet des chefs d'États de Tallin a démontré que l'enjeu numérique pouvait également être un sujet rassembleur en Europe (chose rare, s'il en est). Une véritable stratégie européenne du numérique est donc possible. L'Union européenne devra cependant gagner en réactivité pour adapter son mode de décision au rythme rapide des transformations induites par le numérique. Pour une Europe à 28 et bientôt à 27, le défi reste considérable.