

Comment sauver l'innovation industrielle en Europe?

par

■ Stefan Schepers ■

Secrétaire général du groupe de haut niveau tripartite indépendant sur le management des politiques d'innovation (Union européenne)

Ancien directeur général de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht
Visiting professor à la Henley Business School (université de Reading)

En bref

La présidence du Conseil de l'Union européenne a lancé, il y a quatre ans, un groupe d'experts tripartite et indépendant sur le management des politiques d'innovation. Stefan Schepers, qui le dirige, analyse l'impact des dysfonctionnements de la gouvernance européenne sur ces politiques d'innovation. Pour lui, la solution passe par la constitution d'un "noyau dur" qui permettrait de restaurer *l'esprit club*, fait de confiance et de coopération, qui a présidé à la création de la Communauté européenne, mais aussi de mieux gérer la complexité des politiques européennes tout en les articulant de façon plus étroite avec les enjeux socioéconomiques. Les industriels ont un rôle à jouer dans cette réforme, en apportant leur contribution à une vision commune au service de l'intérêt européen. Les projets d'union énergétique, d'union digitale ou encore de mise en œuvre d'une économie circulaire pourraient alors constituer de puissants vecteurs d'innovation.

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé avec le soutien de la Direction générale des entreprises (ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique) et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1^{er} mai 2016) :

• Airbus Group • Algoé¹ • ANRT • Be Angels • Cap Digital • Carewan² • CEA • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • CNES • Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables • Crédit Agricole S.A. • Danone • EDF • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • HRA Pharma² • IdVectoR³ • La Fabrique de l'Industrie • La Poste • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, DGE • NEOMA Business School • Orange • PSA Peugeot Citroën • Renault • SNCF • Thales • Total • UIMM • Ylios

1. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation
2. pour le séminaire Vie des affaires

Après avoir dirigé l'Institut européen d'administration publique, à l'époque de la présidence de Jacques Delors, j'ai rejoint le secteur privé. Il y a quelques années, alors que je conseillais le gouvernement polonais qui assurait la présidence du conseil de l'Union européenne, le Premier ministre Donald Tusk et son ministre de l'Économie ont eu l'idée de constituer un groupe de haut niveau, indépendant et tripartite, pour conseiller le Conseil européen et la Commission sur la gestion des politiques d'innovation. En effet, plus que l'innovation elle-même, c'est la gestion des politiques d'innovation dans le sens de la création d'emplois qui fait problème aujourd'hui en Europe. Les méthodes de gouvernance européennes ont au moins vingt ans de retard. C'est un peu comme si l'on voulait fabriquer une voiture électrique avec les outils de conception des voitures mécaniques...

Les succès du système mis en place par Jean Monnet

Le système de gouvernance multinational mis en place par Jean Monnet et les autres fondateurs de la Communauté européenne a connu d'indéniables succès, tels que la création d'un marché commun, puis d'un marché unique (même si celui-ci n'est pas complètement réalisé encore), l'instauration d'une monnaie commune, la négociation de traités de commerce, la restructuration de secteurs en difficultés (acier et charbon, agriculture, transports), ou encore le développement d'une culture de coopération, tant au niveau politique qu'entre les administrations nationales.

L'objectif de créer un marché commun a nécessité trois éléments : une législation permettant de déconstruire les barrières nationales, des normes industrielles communes afin d'établir une concurrence équilibrée, des fonds financiers pour aider à la reconstruction des secteurs en difficulté et soutenir les "perdants" de ce mouvement d'intégration. Tout cela a été mis en œuvre et a bien fonctionné dans l'Europe des six, des neuf, des douze, des quinze.

Le système reposait sur la combinaison de deux approches : une approche idéaliste, portée par une grande vision de l'Europe, et des marchandages permanents pour trouver des compromis entre les intérêts nationaux, un peu comme dans un souk marocain. Dans cette double démarche, la Commission européenne était considérée comme indépendante des intérêts nationaux, et ceux-ci étaient portés par le Conseil des ministres. Ce dispositif assez équilibré a bien fonctionné jusqu'à la fin de la présidence de Jacques Delors. Son déclin a commencé vers la fin des années quatre-vingt-dix mais, comme souvent, on ne s'en est rendu compte que bien plus tard.

Des fissures dans le système

L'élection directe du Parlement européen

La première fissure dans le système est apparue dès 1979, avec l'élection directe du Parlement européen. En disant cela, j'ai conscience d'enfreindre un tabou, mais il est facile de comprendre que confier au suffrage national le choix de députés censés représenter le bien commun européen introduisait un élément déstabilisateur. De fait, les députés se retrouvent désormais dans une position un peu schizophrénique.

L'adoption du principe de précaution

La deuxième fissure est liée au traité d'Amsterdam, signé en 1997 et portant sur le principe de précaution. Une fois que ce concept, allemand à l'origine, a été adopté au niveau européen, le Parlement européen s'en est saisi et s'est désormais consacré à la protection "idéaliste" des citoyens et des consommateurs, sans être contraint par une responsabilité sociopolitique ou économique comme c'était le cas au niveau national. C'est une des causes majeures de la surcharge réglementaire qui pèse aujourd'hui sur les entreprises européennes.

La codécision entre Conseil et Parlement

La troisième fissure a été introduite par le traité de Lisbonne en 2007. Sous la direction de l'ancien président français, Valéry Giscard d'Estaing, qui imaginait déjà des États-Unis d'Europe et ne tenait pas compte du fait que la communauté était passée de quinze à vingt-trois États membres, on a essayé de démocratiser la gouvernance européenne en instaurant une codécision entre le Conseil des ministres et le Parlement. Désormais, la procédure de décision se termine par une phase baptisée "le trialogue", au cours de laquelle les trois présidences du Conseil et une délégation multipartite du Parlement négocient les accords finaux entre le Parlement et les vingt-huit États membres.

Souvent, le seul consensus que l'on réussisse à trouver consiste à prendre en compte toute la liste des souhaits et exigences des uns et des autres, ce qui se traduit inéluctablement par une nouvelle surcharge réglementaire...

L'élargissement de l'Union européenne à vingt-huit membres

La quatrième fissure est liée à l'élargissement de l'Union européenne et à la disparition de la culture de coopération originelle. À l'époque où le Conseil ne comprenait que quinze membres, accompagnés chacun d'un conseiller ou deux, il était possible de s'asseoir autour d'une table et de négocier. Les chefs d'États et de gouvernements se connaissaient et pouvaient discuter informellement. Les ministres savaient entraîner un collègue "difficile" dans les couloirs pour lui faire accepter un compromis. Aujourd'hui, une réunion du Conseil comprend deux cents participants: comment échanger dans ces conditions? Non seulement c'est compliqué matériellement, mais *l'esprit club* qui prévalait autrefois a disparu.

Cet esprit a commencé à être laminé par le simple fait que les membres du Conseil ne parlaient plus la même langue. Dans le temps, tout le monde recourait au français. Même les Britanniques faisaient l'effort de n'envoyer à Bruxelles que des hauts fonctionnaires capables de s'exprimer dans cette langue. Aujourd'hui, c'est l'anglais qui est devenu la langue de travail, mais tout le monde ne le parle pas convenablement. L'anglais pratiqué par le Premier ministre de l'un des pays fondateurs de la Communauté européenne ne dépasse pas le niveau du lycée, pour rester poli.

La disparition de *l'esprit club* s'est accentuée avec l'entrée dans l'Union européenne de pays qui venaient de se libérer de la tutelle de l'Union soviétique et n'étaient pas disposés à renoncer à la moindre parcelle de leur souveraineté. De surcroît, leurs systèmes administratifs étaient souvent inefficaces, à deux ou trois exceptions près, comme celle des Pays baltes, qui avaient bénéficié d'une modernisation rapide grâce à une coopération soutenue avec la Suède et la Finlande.

Enfin, *l'esprit club* a définitivement disparu sous les coups de boutoir d'un Alexis Tsípras ou d'un Matteo Renzi. Leur style assez peu diplomatique a offensé Angela Merkel et ses alliés alors même que ces derniers étaient censés leur ouvrir leur carnet de chèques.

Des objectifs difficiles à mettre en œuvre

Tandis que les dysfonctionnements se multipliaient dans la gouvernance de l'Union européenne, celle-ci n'a cessé de se donner des objectifs supplémentaires: adoption d'une politique de recherche et d'innovation, création d'une union énergétique, lancement d'une politique digitale, mise en œuvre d'une économie circulaire, etc. Or, tous ces objectifs sont aussi faciles à faire approuver que difficiles à mettre en œuvre.

Un contexte peu favorable

L'impact de ces dysfonctionnements a été aggravé par l'accroissement des interdépendances et de la complexité systémique de l'Union européenne, les transformations radicales et la globalisation entraînées par les progrès des sciences et des technologies, l'augmentation des inégalités liée aux politiques économiques choisies et le mécontentement grandissant des populations.