

RÉPONDRE À L'INNOVATION DISRUPTIVE

ACTIONS CRITIQUES

JANVIER 2017

Une vague d'innovations déferle, portée par le numérique et demain par d'autres technologies émergentes (les « NBIC »)¹, qui crée de nouveaux marchés et bouleverse l'économie de nombreux secteurs. Face à ces innovations disruptives, l'État doit définir sa position : un parti pris attentiste aurait un coût économique et social considérable et pourrait conduire à une perte de souveraineté. Deux options s'ouvrent pour les pouvoirs publics : ouvrir le champ à l'expérimentation, en fixant les bornes à l'intérieur desquelles les innovateurs peuvent tester leurs idées avec l'appui des pouvoirs publics, ou édicter des principes généraux (soft regulation) et laisser les entreprises se lancer. La seconde option permet sans doute plus d'innovation, mais elle comporte également plus de risque et de responsabilité pour les entreprises. Dans tous les cas, le partage d'informations avec les pouvoirs publics sera nécessaire pour garantir le respect des règles fondamentales (libertés, sécurité, etc.) et, au terme de ce premier déploiement, pour adapter la réglementation.

Option 1 : Droit à l'expérimentation

Option 2 : Soft regulation

Contrôle des pouvoirs publics	Au fil de l'eau	A posteriori
Mode d'encadrement	Cadre réglementaire détaillé	Principes généraux
Responsabilité	Partagée entre administration et entreprise	Entreprise
Rapidité de mise en œuvre de l'innovation	Temps d'examen du dossier (quelques mois)	Immédiat
Degré d'innovation	+	++
Prise de risque	+	++
Partage d'informations avec les pouvoirs publics	Obligatoire	Obligatoire

DIAGNOSTIC

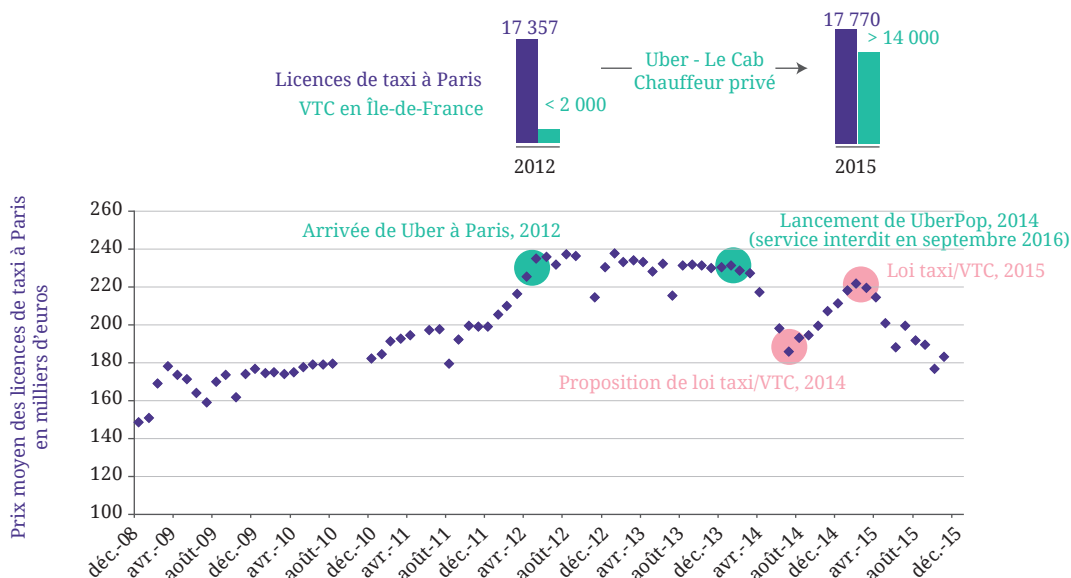
Le début du XXI^e siècle est marqué par la transition numérique, une vague d'innovations technologiques puissante, susceptible d'affecter en profondeur et dans un laps de temps très court nos sociétés. Être capable de saisir cette vague comme une opportunité pour se transformer, plutôt que de la subir, dépend de notre attitude devant ce qu'il est convenu d'appeler l'innovation disruptive. Face à des marchés d'innovation radicale, où les premiers arrivés peuvent acquérir des positions dominantes décisives, et faire disparaître au passage d'autres marchés et les acteurs économiques installés, rester en retrait et voir venir peut entraîner des coûts économiques et sociaux considérables. Répondre à l'innovation disruptive suppose de prendre des risques, donc d'accepter d'éventuels échecs, de faire face à leurs possibles conséquences négatives et d'être capable d'en tirer toutes les leçons. Ce positionnement concerne aussi bien les citoyens, les entreprises que la puissance publique. Si nous n'incorporons pas l'innovation de façon proactive, cette dernière finira tout de même par s'imposer, de façon encore plus disruptive.

De nombreux exemples, récents ou à venir, illustrent à la fois l'ampleur des enjeux et les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour fixer une ligne de réponse qui permette à toutes les entreprises, celles qui portent l'innovation comme celles qui la subissent, d'anticiper les évolutions du marché et d'investir dans un cadre suffisamment prévisible. Aujourd'hui, les nouveaux acteurs voient d'une part leur essor freiné par un cadre réglementaire qui peine à intégrer des modèles d'organisation inédits et encore très minoritaires, notamment du fait de la résistance qu'imposent les entreprises en place. Et d'autre part, il est facilité par la présence de zones grises dans la réglementation qui leur donnent un avantage concurrentiel par rapport aux acteurs installés.

1. Nanotechnologies, Biotechnologies, Informatique, sciences Cognitives (intelligence artificielle).

Dans le secteur des mobilités, les plateformes numériques telles que Uber ou Blablacar ont considérablement augmenté l'offre de service, en élargissant la brèche engagée dans le monopole des taxis par les véhicules de transport avec chauffeur (+ 12 000 VTC en trois ans en Île-de-France) ou en assurant des trajets délaissés par la SNCF. Face à ces transformations, les pouvoirs publics oscillent entre encouragement (ouverture aux VTC) et protection des acteurs existants (rapport Thévenoud)^[2]. Au final, les expérimentations se font sous l'impulsion des plateformes, mais de façon chaotique (soubresauts dans le prix des licences de taxi, service UberPop finalement interdit, tensions sur le partage des revenus entre plateforme et chauffeurs) : les pouvoirs publics courent derrière.

IMPACT DE L'ARRIVÉE D'UBER ET DES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES SUR LES TAXIS



SOURCES : Rapport sur l'application de la loi n° 2014-1101 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport sans chauffeur, novembre 2015, IGF, IGA, CGEDD, Préfecture de Police de Paris

La voiture sans chauffeur a également bénéficié d'une adaptation réglementaire^[3]. Cependant, les vrais défis sont encore à venir et l'évolution réglementaire (responsabilité en cas d'accident, droit du travail, fiscalité...) sera encore fortement sollicitée lorsque les véhicules autonomes viendront bouleverser les secteurs du transport de marchandises ou de la mobilité (transport routier, taxi, bus, etc.). Si nous ne sommes pas capables de répondre suffisamment rapidement à ces besoins d'évolution réglementaire, des véhicules autonomes pourraient arriver plus rapidement à maturité à l'étranger et pénétrer le marché français, en mettant en péril les 200 000 emplois directs de l'industrie automobile.

Pour leur part, les drones ont pu commencer à se développer en France du fait que le cadre réglementaire était propice^[4], avant qu'un cadre européen plus restrictif ne soit proposé, tenant compte notamment des risques de collision. Aujourd'hui, des espaces de développement pour les usages professionnels du drone restent cependant largement ouverts.

Les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme ont eux aussi connu plusieurs bouleversements, le dernier en date étant le développement d'offres concurrentielles émanant des particuliers (ex : Airbnb, Abritel), qui a élargi considérablement l'offre d'hébergement (en 2015, Airbnb offre 176 000 hébergements en France et Abritel en affiche 74 000, quand le nombre d'hôtels est d'environ 17 000, représentant plus de 600 000 chambres). Là encore, la régulation sectorielle s'adapte au coup par coup pour traiter les problématiques que soulèvent ces nouveaux acteurs (ex : collecte de la taxe de séjour, taux de commission, clarification du seuil d'activité professionnelle).

Les secteurs de la banque et de l'assurance n'en sont qu'au début de leur transformation : par la multiplication des moyens de paiement dans le secteur bancaire, par l'augmentation des sources d'information sur les assurés via les objets connectés dans le secteur de l'assurance. S'agissant de services susceptibles d'être intégralement fournis en ligne, le risque est grand de voir une part significative de l'activité disparaître du territoire français si des solutions innovantes sont fournies directement depuis l'étranger, notamment au Royaume Uni où le régulateur bancaire a pris certaines dispositions en faveur de l'innovation^[5]. La banque représente 2,7 % de la valeur ajoutée et 2,3 % de l'emploi salarié en France.

Le secteur de la santé (près de 12 % du PIB) connaîtra lui aussi des transformations profondes, via l'instauration d'un suivi personnalisé et continu des patients. Déjà engagée dans le cas de certaines affections de longue durée, cette transformation va bouleverser le système médical, notamment le métier du médecin traitant, qui intervient principalement aujourd'hui de façon ponctuelle pour un traitement curatif mais qui pourra intervenir demain de façon plus suivie et jouer un rôle préventif plus affirmé.

De nombreux secteurs vont par ailleurs être affectés par le déploiement de l'intelligence artificielle qui se fait actuellement sans encadrement juridique particulier, si ce n'est celui de l'exploitation des données personnelles. Cependant, l'utilisation de l'intelligence artificielle n'est pas sans risque. Si les grandes entreprises se sont dotées d'un « comité d'éthique », cette initiative privée ne saurait remplacer à terme un encadrement légal.

2. Thomas Thévenoud a remis au Premier ministre, le 24 avril 2014, le rapport de la mission de concertation taxis-VTC intitulé *Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France*, qui formule trente propositions relatives à l'encadrement des activités de taxi et de VTC.

3. Ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/8/3/DEV1615137R/jo/texte>

4. Classification de ces engins comme relevant du loisir avec peu de restrictions sur les conditions de vol.

5. Le régulateur financier britannique (Financial Conduct Authority) a ouvert un « innovation hub » pour conseiller les start-up de la Fintech.

Au final, les innovations se déploient, les expérimentations ont lieu, parfois même sur le territoire français aux marges de la légalité. Mais nombre des innovations mentionnées sont portées par des plateformes étrangères, qui acquièrent au passage une puissance de marché considérable. Cet état de fait n'est cependant pas figé. Uber pourra se faire ubériser, dès lors que des transactions décentralisées seront possibles de façon sécurisée, notamment grâce à la technologie *blockchain*. Favoriser l'innovation est aussi un moyen d'assurer le passage à l'innovation suivante.

Pour garantir l'égalité des chances face à la révolution numérique, la solution n'est pas de fermer notre économie et notre société aux innovations mais au contraire de les y confronter, en les dotant d'outils pour que ces innovations puissent se développer, être incorporées et diffusées. Qu'il s'agisse de réglementations sectorielles ou transversales, les pouvoirs publics doivent prendre la mesure des changements à venir et y apporter une réponse constructive fondée sur des principes explicites et un processus clair.

Différents modes de régulation sont possibles. En France, au tout début du XIX^e siècle, les questions de « risques industriels » – assimilés à des troubles de l'ordre public – étaient du ressort des collectivités locales et de la police. Pour éviter tout problème avec la population, les autorités locales préféraient souvent interdire ces installations nouvelles, ce qui a eu pour effet de bloquer le développement de l'industrie française. En 1810, une loi est adoptée pour mettre en place une normalisation de la réglementation sur tout le territoire – vérifiée par un corps d'inspection –, contribuant à l'essor de l'industrie. Ce régime de contrôle systématique a été assoupli en 1866 avec la création d'un régime de simple déclaration, où la responsabilité était renvoyée sur l'industriel.

L'attitude à adopter face à l'innovation disruptive renvoie à la façon d'appliquer le principe de précaution, qui exige une vigilance systématique face aux risques potentiels associés à une décision. Pour ce faire, une procédure d'évaluation des risques doit être mise en place *via* des programmes de recherche et des expérimentations encadrées, ainsi que des mesures provisoires et proportionnées pour parer à un dommage éventuel.

OPTIONS

Pour assurer une capacité d'innovation au niveau national et faciliter l'adoption de nouveaux usages, l'État doit se doter de mécanismes de réponse à la disruption. L'objectif est de donner de la visibilité aux entrepreneurs, aux acteurs en place et aux citoyens, en portant une politique pro-innovation à tous les niveaux de décision de l'action publique. Deux grandes options sont envisageables, et rien n'empêche d'adopter l'une plutôt que l'autre, secteur par secteur, selon que l'on juge que l'émergence de biens et services innovants revêt une plus ou moins grande complexité ou requiert une plus ou moins grande rapidité d'adaptation. Cependant, quelle que soit la solution adoptée lors du premier déploiement d'une innovation, sa diffusion de masse exigera *in fine* un nouveau cadre réglementaire stabilisé.

RECOURIR À L'EXPÉRIMENTATION : UNE TRANSFORMATION PAR ESSAI ET ERREUR

OPTION 1

Parce que l'innovation prend des formes variées et dispose de grandes capacités d'ajustement et de personnalisation, l'expérimentation, dans un cadre contrôlé par les pouvoirs publics et limité dans le temps, permettrait de tester différentes solutions, d'identifier leurs effets positifs et négatifs, pour au final favoriser un déploiement à grande échelle dans les meilleures conditions. Ce mécanisme souple conduirait à lancer sur le marché de nouveaux biens et services mais, face aux disruptions qu'ils peuvent entraîner, il donnerait à l'État, grâce aux échanges d'informations, les moyens de réagir afin de prendre les mesures correctives nécessaires.

De tels dispositifs d'expérimentation existent déjà en France : mise en œuvre de politiques publiques locales dérogoratoires par des collectivités territoriales^[6] ; initiative France Experimentation^[7] qui permet de déroger à certaines réglementations contraignantes dans le cadre d'un appel à projet ; acte législatif *ad hoc* pour un périmètre sectoriel donné (par exemple, les expérimentations de véhicules sans chauffeur sont autorisées par une ordonnance^[8] ou celles sur l'utilisation de fréquences, attribuées par l'ARCEP, sont renforcées par la loi pour une République numérique).

L'idée est ici d'assurer une plus grande réactivité des pouvoirs publics et d'ouvrir de façon plus systématique le recours à l'expérimentation, en adoptant une loi, voire en modifiant la Constitution, pour fixer le cadre de son application. Dans ce schéma, un porteur de projet identifierait les lois, normes et réglementations auxquelles il souhaite pouvoir déroger pour tester son innovation, ainsi que l'extension géographique et la durée envisagée. Le projet présenté comprendrait également les modalités suivant lesquelles seraient transmises les informations nécessaires à l'évaluation technique et socioéconomique de l'expérimentation. La sélection des projets se ferait au fil de l'eau par un comité *ad hoc* chargé d'informer les organismes de contrôle et d'évaluation concernés.

Dans un cadre de ce type, le soutien à l'expérimentation d'innovations serait donc intégré aux missions des administrations^[9], ce qui favoriserait leur apparition en France et leur diffusion. Certes, le régime dérogoratoire, qui permettrait à certaines entreprises de s'abstraire des réglementations sectorielles et transversales, ferait naître un risque de distorsion de concurrence. Mais ce risque serait circonscrit, car la portée de l'expérimentation resterait limitée dans l'espace et dans le temps.

Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, les innovations seraient testées sur certaines routes dûment identifiées, après information des autorités concernées.

6. Depuis 2003, les collectivités territoriales disposent d'un droit à l'expérimentation leur permettant d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales par l'introduction dans la Constitution d'une disposition (article 72 al. 4).

7. Lancée en juin 2016.

8. Ordonnance sur l'« Expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques », présentée en Conseil des ministres le 3 août 2016.

9. Comme cela a déjà été fait sur certains sujets, par exemple par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes *via* son livre blanc « pour préparer la révolution de l'internet des objets » pour favoriser l'expérimentation.

OPTION 2

ÉNONCER LES GRANDS PRINCIPES : UNE RÉGULATION SOUPLE
(SOFT REGULATION) QUI LAISSE L'INITIATIVE AUX INNOVATEURS

Dans cette seconde option, de façon à laisser le champ le plus large aux innovations et à inciter à la prise de risque, l'État n'effectuerait pas de contrôle détaillé *a priori* mais édicterait des principes inscrits dans un code de l'innovation, qui, dès lors qu'ils seraient respectés, permettraient aux entreprises de mettre en œuvre, sous leur responsabilité, leurs innovations sans limite dans le temps.

Les missions des administrations évolueraient, en intégrant la publication d'avis et de lignes directrices sur les secteurs relevant de leurs compétences. Ces avis pourraient être demandés directement par des entreprises, avec un délai de réponse rapide imposé aux administrations, selon un mécanisme s'apparentant au rescrit fiscal ou social^[10]. Si une entreprise ne respectait pas ces principes, les mécanismes classiques de contrôle se mettraient en place (contrôle administratif, par le juge...). Si la régulation souple s'avérait déficiente, le retour à l'arsenal législatif pourrait toujours intervenir.

En contrepartie de cette souplesse, les entreprises seraient soumises à un régime déclaratif, identifiant les champs législatifs ou réglementaires impactés, de manière à partager régulièrement les informations pertinentes avec les administrations concernées, comme dans le cadre de l'expérimentation. Ainsi les administrations seraient en mesure de suivre la mise en œuvre ou la commercialisation de l'innovation, de prendre en considération ses effets, et, le cas échéant, de faire évoluer la réglementation.

Cette solution délèguerait une partie de la définition des règles au niveau des entreprises ou du secteur d'activité. Mais elle supposerait que le fonctionnement des administrations évolue – de façon à être en mesure d'apporter de façon rapide leur expertise à des innovateurs –, et elle modifierait également le partage des responsabilités : n'étant plus couvertes par une réglementation détaillée, les entreprises s'exposeraient davantage à des recours en justice et au paiement des dommages correspondants en cas d'incidents liés à la mise en œuvre de leurs innovations.

Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, dès lors que seraient clarifiées les responsabilités et que seraient établis certains standards techniques permettant de s'assurer que la justice dispose des éléments nécessaires pour trancher en cas de litige (boîte noire), la circulation de véhicules sans chauffeur ne ferait pas l'objet de restrictions particulières et pourrait se déployer au gré des avancées technologiques.

ÉTAPE FINALE : L'ADAPTATION DE LA RÉGLEMENTATION

Ces options décrivent deux processus distincts pour répondre aux innovations disruptives et les accompagner. Le droit à l'expérimentation offre un cadre qui permet de limiter les risques pour la société et les entreprises, et ce dans un temps limité, avant d'envisager le déploiement des innovations à grande échelle. Cette option paraît plus adaptée à des secteurs mettant en danger la vie humaine ou affectant des droits fondamentaux. La *soft regulation* permet, elle, de laisser libre cours aux innovateurs, avec pour seul cadre les principes fondamentaux, sans limite temporelle prédéfinie.

Les deux options se rejoignent sur le partage de données avec les administrations, indispensable à l'évolution des réglementations, entraînant nécessairement une adaptation du fonctionnement de ces dernières qui seront amenées à échanger et collaborer plus étroitement avec les entreprises.

En effet, quelle que soit l'option choisie afin d'accompagner les innovations disruptives, le processus aboutirait inéluctablement, à l'issue de cette phase de déploiement, à l'adaptation de la réglementation. Selon les cas, et en fonction des informations récoltées, celle-ci se ferait de manière à favoriser la diffusion la plus rapide possible de l'innovation, ou de manière à mieux la contrôler.

Par exemple, en ce qui concerne le véhicule autonome, de nouvelles normes de sécurité finiraient par être établies, qui pourraient avoir un effet décisif sur la diffusion du véhicule non seulement auprès des particuliers, mais aussi dans les secteurs économiques tels que le transport de personnes ou de marchandises.

RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DU PROJET 2017/2027



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE

[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)

[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

www.strategie.gouv.fr

10. Le rescrit fiscal est une prise de position formelle de l'administration fiscale saisie par un contribuable. En cas d'interrogation sur la fiscalité applicable à une situation précise, la procédure du rescrit permet d'obtenir une réponse précise et définitive opposable à l'administration, y compris si la solution donnée est contraire à la loi. Le rescrit fiscal fait ainsi prévaloir la sécurité juridique du contribuable sur le principe de légalité et de hiérarchie des normes. Le rescrit social permet à un cotisant d'obtenir une décision explicite sur « toute demande posant une question nouvelle et non dépourvue de caractère sérieux ayant pour objet de connaître l'application à une situation précise de la législation relative aux cotisations et contributions de sécurité sociale contrôlées par les Urssaf ».

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lenglard,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Impression : France Stratégie

Dépôt légal : janvier 2017
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Édition-Communication-
Événements,
01 42 75 61 37,
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27 - 06 20 78 57 18
joris.aubrespin@strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 2017/2027 » visant à analyser les enjeux de la prochaine décennie, à examiner les grands choix qui s'imposent au pays, et les orientations qui s'offrent à lui. Des documents thématiques produits à cette fin par les experts de France Stratégie sont publiés depuis mars 2016 sur un site web spécifique, qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans le cadre de ce projet n'a vocation à refléter la position du gouvernement.