Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 52

Été 2026

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA)

Éditorial — L'Europe réglemente-t-elle mieux qu'elle n'innove ?

Claude Diebolt

Il est des lectures qui arrivent au bon moment.

L'entretien accordé le 25 août 2026 par Robert Boyer au *Grand Continent*, sous le titre *L'Union peut-elle devenir une puissance sans capitalisme européen ?* en fait partie.

Sommaire

Éditorial — L'Europe réglemente-t-elle mieux qu'elle n'innove ?
Claude Diebolt.....1

Les politiques de science, technologie et innovation de la Chine depuis 1978
Mingfeng Tang.....7

Capitalisme, durabilité et démocratie : Les défis actuels de l'innovation et de l'entrepreneuriat en Europe
Luc Soete.....39

Le nouveau système d'effort national de la Chine
Meixing Dai 51

Des ressources aux talents : gouverner l'innovation au XXIe siècle
Claude Diebolt.....77

***Edumetrics* : mesurer autrement le capital humain au XXIe siècle**
Romain Diebolt.....81

L'analyse de Robert Boyer invite d'abord à replacer les difficultés européennes dans le temps long. Le décrochage technologique du continent ne commence ni avec l'intelligence artificielle ni avec les débats actuels sur la compétitivité. Il s'inscrit dans une trajectoire beaucoup plus ancienne, dont Internet, le photovoltaïque, les batteries et, désormais, certaines transformations de l'industrie automobile ont successivement révélé les fragilités.

Mais son diagnostic va plus loin. La construction européenne s'est largement accomplie par le marché, le droit et la règle. Cette méthode a produit des réalisations considérables : marché unique, monnaie commune, politique de concurrence, protection des consommateurs, sécurité juridique. Il serait erroné de les minimiser.

À lire Boyer, la question qui me vient est ailleurs : les instruments qui ont permis de construire l'Europe sont-ils encore suffisants pour lui permettre d'inventer son avenir ?

Une technologie radicalement nouvelle présente en effet une difficulté particulière. Ses usages, ses risques, ses effets économiques et parfois même son modèle productif ne sont pas encore entièrement connus lorsqu'elle apparaît. Vouloir en déterminer ex ante toutes les règles revient alors à demander aux institutions de connaître précisément ce que les innovateurs eux-mêmes sont encore en train de découvrir.

L'intelligence artificielle rend aujourd'hui cette tension particulièrement visible. Face à une technologie disruptive, l'Union européenne a rapidement cherché à construire un cadre réglementaire. Cette volonté de protection est légitime. Mais elle soulève une question symétrique : peut-on réglementer durablement une révolution technologique sans avoir simultanément construit les capacités permettant d'y participer ?

Le problème n'est donc peut-être pas de savoir s'il faut davantage ou moins réglementer. Il est de savoir quand, comment et surtout à partir de quelle expérience réglementer.

Cette interrogation m'a ramené à Albert O. Hirschman. Dans *Development Projects Observed* (1967), Hirschman se méfiait déjà d'une conception du développement reposant sur l'idée qu'il faudrait tout connaître avant d'agir. Les grands projets révèlent leurs difficultés au cours de leur réalisation ; les acteurs découvrent en chemin des solutions qu'ils n'auraient pu concevoir entièrement à l'avance. L'action produit ainsi une connaissance que la planification seule ne pouvait fournir.

Transposée à l'innovation, l'intuition est simple : les institutions découvrent souvent les problèmes en agissant et apprennent par l'expérience.

Deux conceptions de la gouvernance apparaissent alors. La première cherche à réduire l'incertitude en définissant préalablement les règles. La seconde accepte qu'une partie de cette incertitude soit irréductible et organise l'expérimentation, l'apprentissage et la correction.

Il ne s'agit évidemment pas de choisir mécaniquement entre les deux. Une société ne saurait transformer ses citoyens en cobayes au nom du progrès technologique. Mais la proposition inverse mérite également réflexion : une société qui chercherait à éliminer toute incertitude avant d'autoriser l'expérimentation pourrait finir par éliminer l'expérimentation elle-même.

Une bonne gouvernance de l'innovation ne consiste donc ni à réglementer tout ex ante, ni à réparer tous les dommages ex post. Elle consiste peut-être d'abord à construire des institutions suffisamment flexibles pour apprendre entre les deux.

C'est ici qu'apparaît ce que j'appellerais volontiers le paradoxe européen. L'Union a développé une capacité remarquable à produire des normes communes. C'est même l'une des expressions les plus achevées de son intégration. Elle peine davantage, en revanche, à faire émerger à la même

échelle les entreprises, les financements, les infrastructures, les technologies et les capacités scientifiques susceptibles de transformer cette puissance normative en puissance productive.

Le problème n'est donc peut-être pas que l'Europe réglemente trop. Il est qu'elle réglemente mieux qu'elle ne construit.

Robert Boyer permet d'en comprendre la profondeur. L'Europe possède un marché, une monnaie et des règles communes, mais elle n'a pas fait émerger avec la même force les firmes, les capitaux, les compromis politiques et les capacités budgétaires d'un véritable capitalisme européen. Son budget commun demeure faible ; la politique de concurrence a parfois protégé efficacement les consommateurs sans favoriser la constitution d'acteurs industriels à l'échelle du continent ; l'intégration économique n'a pas produit mécaniquement l'intégration politique que ses promoteurs pouvaient espérer.

Dès lors, la préférence européenne pour la réglementation pourrait être moins la cause première du décrochage que le symptôme d'une difficulté institutionnelle plus profonde : les institutions gouvernent volontiers avec les instruments qu'elles savent manier.

L'Europe maîtrise particulièrement bien le droit, la norme et la concurrence. Les États-Unis disposent, par une autre trajectoire historique, de marchés de capitaux profonds, d'universités puissantes, de grandes entreprises technologiques et d'un État fédéral capable, lorsque les circonstances l'exigent, de mobiliser des moyens considérables. La Chine articule autrement planification stratégique, concurrence, politique industrielle, infrastructures et mobilisation des talents. En somme, trois histoires institutionnelles. Trois formes de capitalisme. Trois manières, aussi, de gouverner l'incertitude.

Mais les institutions ne suffisent pas. Elles n'innovent pas seules. Les femmes et les hommes innovent en leur sein. C'est pourquoi la question des talents me paraît inséparable de celle de la gouvernance. Murphy, Shleifer et Vishny avaient montré dès 1991 combien l'allocation des individus les plus talentueux entre activités productives et activités de rente pouvait déterminer les performances économiques de long terme. Le monde contemporain invite peut-être à prolonger leur intuition.

Il ne suffit plus d'allouer les talents. Il faut les former, les attirer, les retenir, leur permettre d'expérimenter et organiser leur coopération. Il faut, en d'autres termes, passer progressivement de l'allocation des talents à leur gouvernance. La Chine en a fait un élément explicite de sa stratégie. Les États-Unis disposent, par d'autres voies, d'un environnement particulièrement puissant d'attraction et de valorisation des talents.

Et l'Europe ?

Elle possède des universités remarquables, des chercheurs de premier plan, une longue tradition scientifique, une épargne abondante et des systèmes éducatifs capables de former des individus exceptionnels. Pourtant, elle peine souvent à convertir cette richesse en entreprises nouvelles, en innovations de rupture et en positions technologiques mondiales.

Le problème européen pourrait donc être double : une difficulté à valoriser et à retenir les talents, mais aussi à leur offrir l'environnement institutionnel dans lequel ils peuvent expérimenter, prendre des risques et déployer leurs capacités.

Une société ne devient pas innovante simplement parce qu'elle forme d'excellents ingénieurs. Encore faut-il que ses meilleurs ingénieurs aient envie d'y rester et qu'ils puissent y construire.

Faut-il pour autant parler de déclin européen ? Je m'en garderais.

Boyer lui-même inscrit le débat dans une controverse plus large sur la mesure et la réalité du décrochage européen. Le mot « déclin » me paraît surtout dangereux parce qu'il transforme facilement une trajectoire en destin.

Je préfère parler de décrochage. Le décrochage décrit un écart. Le déclin annonce presque une fatalité. Or, s'il est une leçon que l'on peut retenir de Hirschman, c'est précisément que les trajectoires institutionnelles ne sont jamais entièrement écrites. Les institutions apprennent, se transforment et, parfois, bifurquent.

La question intéressante n'est donc pas de savoir si l'Europe est condamnée. Elle est de comprendre pourquoi un continent disposant d'autant de connaissances, de capital humain, d'épargne et d'institutions peine à convertir ces ressources en capacité technologique et politique.

Peut-être avons-nous progressivement confondu deux fonctions pourtant différentes de l'institution : protéger ce qui existe et permettre à ce qui n'existe pas encore d'advenir. Une société moderne a besoin des deux. Mais leur temporalité n'est pas nécessairement la même.

L'enjeu européen ne consiste donc pas à abandonner la règle. Ce serait renoncer à une partie de ce qui constitue précisément la singularité politique de l'Europe. Il consiste à compléter sa puissance normative par une capacité d'agir.

Construire avant de seulement encadrer. Expérimenter avant de vouloir tout prévoir. Financer avant d'exiger des résultats. Attirer les talents avant de constater leur départ. Accepter aussi que certaines politiques échouent, à condition que les institutions sachent apprendre de leurs échecs.

C'est peut-être là que se situe la différence essentielle entre administration et gouvernance. Administrer consiste largement à appliquer des règles à un monde que l'on suppose suffisamment connu. Gouverner consiste aussi à agir dans un monde que l'on sait ne pas connaître complètement.

Dans une période de changement technologique accéléré, cette distinction devient décisive. L'Europe a construit au cours des dernières décennies une extraordinaire capacité à encadrer les marchés. Le défi qui s'ouvre désormais est différent : retrouver la capacité de faire émerger les marchés, les technologies, les entreprises et les talents qui façonneront le monde de demain.

Robert Boyer nous invite à nous demander si l'Europe peut devenir une puissance sans construire les institutions économiques et politiques de cette puissance. Hirschman nous rappelle, à sa manière, que ces institutions ne pourront elles-mêmes se transformer qu'en expérimentant et en apprenant.

Il ne s'agit donc ni de renoncer à ce que l'Europe est, ni de lui demander d'imiter ce qu'elle n'est pas. Il s'agit peut-être, plus simplement et plus difficilement, de retrouver cette capacité que toute société innovante doit préserver : apprendre de ce qu'elle fait pour pouvoir transformer ce qu'elle est.

Au fond, ces réflexions ramènent à une question plus simple que toutes les autres et peut-être plus exigeante aussi : l'Europe sait-elle encore apprendre en faisant ?

Références

Boyer, R. (2026), « L'Union peut-elle devenir une puissance sans capitalisme européen ? », entretien avec Adam Mouyal et Francesco Delfini, Le Grand Continent, 25 août.

Hirschman, A. O. (1967), *Development Projects Observed*, Washington, D.C., Brookings Institution.

Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1991), « The Allocation of Talent: Implications for Growth », *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 503–530.