

L'Internet européen : intérêts communs et acquis communautaires

Par Pierre BONIS

Association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC)

L'histoire du développement d'une industrie européenne de l'Internet depuis le milieu des années 1990 montre que l'Europe n'a jamais véritablement réussi à s'affirmer en tant que puissance économique et politique sur ce segment économique. Un sempiternel débat opposant une politique de l'offre à une politique de la demande s'est transformé, pour ce qui relève du développement de l'Internet européen, en opposition entre, d'un côté, ceux qui promeuvent une approche essentiellement basée sur la stimulation de la concurrence pour le bénéfice immédiat du consommateur et, de l'autre, ceux qui voudraient que l'Europe puisse protéger davantage son industrie et créer les conditions lui permettant de se doter de champions européens du numérique. Dans le champ des discussions internationales, cette hésitation européenne s'illustre par des dissensions entre un bloc « nordiste » très proche des thèses américaines et un bloc « sudiste » plus désireux d'affirmer une spécificité européenne.

Quelques éléments de comparaison

L'Union européenne (UE), qui se définit elle-même le plus souvent comme un marché de 500 millions de consommateurs ⁽¹⁾, est, en tant qu'espace économique, la première puissance mondiale : avec un PIB à 28 pays dépassant 14 milliards d'euros en 2015, l'Europe se situe devant les États-Unis et reste le premier partenaire commercial pour l'ensemble des autres régions du monde ⁽²⁾.

Si l'on regarde maintenant le poids du numérique dans le PIB de l'UE, et qu'on le compare à celui des États-Unis, on constate que l'Europe accuse un certain retard. En effet, en 2015, les technologies de l'information et de la communication (TIC) pesaient 7,1 % du PIB américain ⁽³⁾, alors qu'elles représentaient à peine plus de 4 % du PIB européen ⁽⁴⁾.

Penchons-nous maintenant sur le nombre des utilisateurs d'Internet. D'après *Internet World Stats* ⁽⁵⁾, le nombre d'internautes en Europe s'élève à près de 403 millions de personnes, soit un taux de pénétration des usages de 79,3 %. Ces chiffres sont à comparer avec le nombre des internautes aux États-Unis, qui est proche de 281 millions de personnes, soit un taux de pénétration des usages de 87,4 % ⁽⁶⁾.

Internet World Stats nous fournit une autre statistique précieuse, celle du nombre d'utilisateurs de Facebook au sein de ces deux espaces : ils sont 192 millions (« seulement ») aux États-Unis, contre 236 millions dans l'Union européenne.

Dans leur note intitulée « L'Europe à la peine dans l'économie numérique » ⁽⁷⁾, Pascal Perin et Didier Pouillot montrent bien, par ailleurs, que si l'Union européenne représente une part importante de la demande mondiale en services numériques (21 %), ses acteurs économiques ne représentent que 17 % de l'offre.

Les poids relatifs des différents types d'acteur de l'économie numérique dans le chiffre d'affaires (CA) de ce secteur divergent fortement entre les deux rives de l'Atlantique. En Europe, les opérateurs télécoms représentent à eux seuls 58 % dudit CA, alors qu'aux États-Unis, ils pèsent 21 %.

Néanmoins, on aurait tort de croire qu'en matière d'économie numérique, la structure économique européenne, dominée comme elle l'est par le secteur des télécoms, ferait l'impasse sur les producteurs de contenus : la part

(1) Voir le portail de l'accès au droit européen : http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/consumers.html?locale=fr&root_default=SUM_1_CODED%3D09

(2) http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_fr.htm

(3) "The tech industry accounts for 7.1 percent of the overall U.S. GDP and 11.4 percent of the total U.S. private sector payroll" : <https://www.comptia.org>

(4) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-agenda-scoreboard-2015-most-targets-reached-time-has-come-lift-digital-borders>

(5) <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>

(6) <http://www.internetworldstats.com/stats2.htm>

(7) http://www.orange.com/fr/content/download/30450/882715/version/2/file/L_Europe_a_la_peine_dans_l_economie_numerique_Mai_2015.pdf

de ces derniers dans le CA du secteur (16 %) est même légèrement supérieure à celle qu'ils assurent aux États-Unis (15 %).

En revanche, les acteurs majeurs de l'Internet que sont les OTT (*over the top*) ne représentent que 1 % du CA européen du secteur, contre 10 % aux États-Unis.

Le décor est planté : l'Europe, grande puissance économique, dispose d'atouts certains, puisqu'elle représente le plus grand marché potentiel du monde pour le numérique (grâce à son PIB par habitant et à son taux élevé de pénétration d'Internet) et qu'elle bénéficie d'un environnement financier relativement propice aux investissements.

Pourtant, elle semble n'avoir rien à défendre dans les négociations internationales touchant au numérique. Ou tout du moins, elle semble, en tant qu'ensemble économique et politique, se déliter, lorsqu'arrive sur la table les questions relatives à la gouvernance de l'Internet – que ces discussions se déroulent dans un cadre très fortement américain (comme celui de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* - ICANN) ou dans un cadre intergouvernemental (comme celui de l'Union Internationale des Télécommunications - UIT).

Nos intérêts et ceux des Américains convergent-ils vraiment ? Pourquoi avons-nous le sentiment qu'aucune véritable spécificité européenne ne se dégage dans ce secteur éminemment stratégique qu'est l'économie numérique ? C'est ce que nous allons essayer de savoir...

Si l'approche européenne du numérique n'est pas économique, l'approche américaine feint de ne pas l'être

Malgré la mise en place par l'Union européenne de sa DG Connect (qui fait suite à sa DG Information Society) et malgré la publication d'agendas numériques européens et de plans de développement du marché commun numérique européen ⁽⁸⁾, notre fréquentation assidue des enceintes de négociation internationale dédiées à la gouvernance de l'Internet nous montre que l'Europe, en tant qu'entité politique, garde une position constante depuis les années 2000, que l'on pourrait résumer de la façon suivante :

- le développement de l'économie numérique n'est possible que s'il est accompagné d'une libéralisation des services, d'un renforcement d'une concurrence libre et non faussée et d'une ouverture à la mondialisation économique. L'Europe a d'ailleurs très tôt fait sienne l'idée que l'Internet était un instrument de la mondialisation, et sa réflexion s'inscrit (je cite) : « dans la ligne des efforts de l'Union européenne vers une "mondialisation régulée" poursuivis dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans les autres forums globaux concernés » ⁽⁹⁾ ;
- la dimension politique, présentant le développement de l'économie numérique comme inséparable du progrès des libertés individuelles et désignant Internet comme un outil au service des valeurs de l'Union, est une constante (la communication déjà citée de la Commission en apporte de nombreux exemples) ;

- la dimension économique se résume pour l'essentiel à la défense des intérêts des consommateurs européens ;
- la Commission considère également, et ce sans discontinuer depuis les années 2000, que le rôle des États doit être défini de manière négative : un « bon » État est un État qui ne s'occupe pas des aspects techniques de l'Internet, qui « lève les barrières » et qui allège les régulations.

Ces positions recoupent précisément celles qui sont portées par les États-Unis dans les mêmes fora, notamment aux Nations Unies (UIT, Sommet mondial sur la société de l'information) et à l'ICANN.

Cela donne l'image d'une grande proximité de vues entre les deux rives de l'Atlantique, et cela positionne le débat autour de la gouvernance de l'Internet sur un terrain très politique.

Or, si l'on se réfère au poids respectif du secteur des TIC en Europe et aux États-Unis, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de l'adoption d'une telle approche par les Européens...

Du côté américain, bien sûr, il n'est pas nécessaire de mettre en exergue la dimension essentiellement économique d'Internet. Il serait même plutôt contreproductif de le faire, dans la mesure où, comme le rappelle Olivier Sichel dans son excellent rapport intitulé « L'échiquier numérique américain » ⁽¹⁰⁾, sur les 20 plus grandes entreprises dites « *over the top* » dans le monde, 13 sont américaines, dont 8 sont classées dans les dix premières en termes de capitalisation boursière. À elles seules, ces 13 entreprises représentent plus de 90 % du chiffre d'affaires des 20 leaders mondiaux.

Le *World Startup Report* indique, quant à lui, qu'aucune entreprise européenne ne figure dans la liste des 10 plus grandes capitalisations boursières du secteur ⁽¹¹⁾. Cela peut sembler logique quand on connaît l'extrême domination des GAFAM ⁽¹²⁾. Mais cela est plus surprenant, si l'on considère que ce classement des 10 plus grandes entreprises du secteur ne retient qu'une entreprise (la plus grosse) par pays (voir en page suivante ce classement établi par chiffres d'affaires en milliards de dollars).

(8) Voir, pour l'historique, l'article de Wikipedia : https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate_General_for_Communications_Networks,_Content_and_Technology

(9) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social européens et au Comité des Régions, « Vers un partenariat global dans la société de l'information », suivi de la session de Genève du Sommet Mondial sur la Société de l'Information (SMSI) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0111&from=EN>

(10) https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/numerique_americaieurope_pp20_sichel.pdf

(11) http://www.worldstartupwiki.org/page/Internet_Hall_Of_Fame

(12) Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

1	États-Unis	410.0
2	Chine	200.0
3	Afrique du Sud	46.0
4	Corée	28.0
5	Japon	28.0
6	Russie	15.8
7	Israël	13.6
8	Australie	6.6
9	Brésil	6.4
10	Canada	6.3

Dans ce contexte, comment expliquer que l'Europe semble avoir la même stratégie que les États-Unis dans les négociations internationales, alors que les intérêts économiques divergent à ce point entre ces deux grands ensembles ?

Alors que les différents commerciaux et les affrontements juridiques entre l'Europe et les États-Unis sont fréquents sur les questions agricoles (voire industrielles), comme en témoigne la longue liste des différents Union européenne/ États-Unis portés devant l'OMC ⁽¹³⁾, on voit bien que l'Europe ne s'oppose pas aux États-Unis sur les sujets numériques.

Elle va même, dans des forums internationaux comme l'UIT, jusqu'à s'allier aux États-Unis, contre la Chine et la Russie. Cela illustre la prégnance de son approche purement politique de cette question ⁽¹⁴⁾. Prenant une posture héroïque, la Commission européenne s'est ainsi vantée de « défendre l'Internet ouvert » à la conférence de l'UIT, à Dubaï, fin 2012. De fait, elle a rallié la campagne lancée par Google et dénoncée jusqu'aux États-Unis eux-mêmes pour son outrance ⁽¹⁵⁾. Ce faisant, elle a organisé l'échec de la conférence en incitant les États membres de l'UE à ne pas signer un traité de l'UIT qui rappelait que les États sont libres de réguler le secteur économique d'Internet à l'intérieur de leurs frontières nationales.

Une Europe de la consommation, et non de la production

Il serait néanmoins injuste de ne s'en tenir qu'à cette image d'une Europe purement alignée sur le discours américain qui surévalue la dimension politique, voire quasi messianique d'Internet, pour mieux dissimuler son écrasante suprématie en matière économique. Si cette stratégie permet en effet de condamner toute tentative de remise en cause de la suprématie des grandes entreprises américaines – au nom de la lutte pour... la liberté –, elle n'est en revanche d'aucune efficacité pour convaincre le monde que l'expansion des grandes plateformes améri-

caines doit avoir pour corolaire celle du droit américain de la consommation : sur ce point, la Commission se montre au contraire sourcilieuse. De nombreux exemples illustrent ces différences d'approche.

La protection du droit des consommateurs à bénéficier de services moins chers grâce à une stimulation de la concurrence représente une priorité de l'Europe. L'illustration la plus frappante de l'importance (et de la réussite, du point de vue du consommateur) de cette approche se trouve certainement dans les tarifs d'accès à Internet et à la téléphonie mobile en vigueur sur le Continent.

Cependant, selon Pascal Perin et Didier Pouillot (dans leur étude citée plus haut), le marché européen des télécoms est le seul au monde qui soit en décroissance. Il aurait baissé en valeur de 2,7 % par an sur la période 2009-2014 : l'attention apportée exclusivement à l'intérêt du consommateur a donc un prix...

Quand on connaît l'importance des télécoms dans le chiffre d'affaires global des TIC en Europe, on prend toute la mesure de la destruction de valeur qui est en cours au sein de l'Union. Pourtant, cela fait également de l'Europe l'espace économique où les coûts d'accès à Internet sont parmi les plus faibles au monde. Ce qui est fort bien, mais qui n'empêche pas pour autant que le taux de pénétration d'Internet en Europe soit bien inférieur à celui qui prévaut aux États-Unis (comme nous l'avons vu plus haut), et ce, alors même que les consommateurs américains paient beaucoup plus cher leur accès à Internet.

Ne comptant aucun champion européen parmi les « *over the top* », l'Europe semble ne pas savoir quoi défendre dans les négociations internationales, mis à part le droit de ses citoyens à se connecter toujours davantage à Facebook pour un coût de plus en plus modique.

Cependant, depuis que la Commission Junker s'est mise en place, l'Europe commence à envisager d'affirmer plus clairement ses spécificités dans le domaine du numérique, quitte à affronter l'ire des grandes entreprises américaines. Le respect des données personnelles, ainsi que la lutte contre l'abus de position dominante représentent deux des leviers à être de plus en plus utilisés par la Commission. Encore faut-il rappeler que, dans le premier cas, c'est la Cour de justice de l'Union européenne (et non la Commission) qui a décidé de forcer la main à Google en matière d'application d'un droit à l'oubli numérique ⁽¹⁶⁾. Et c'est cette même cour qui a invalidé en octobre 2015 la décision de la Commission européenne constatant que les États-Unis « assurent un niveau de protection adéquat

(13) Voir, pour un historique récent : <http://www.euractiv.com/section/trade-society/opinion/eu-us-economic-disputes-there-is-more-to-trade-than-goods-and-services/>

(14) Voir le communiqué de presse de la Commission : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-922_en.htm

(15) <http://www.forbes.com/sites/jodywestby/2012/12/04/googles-media-campaign-against-the-un-slapped-down/#65423277868e>

(16) <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-05/cp140070fr.pdf>

aux données à caractère personnel transférées »⁽¹⁷⁾. Cette fois-ci, la Cour se prononçait sur une plainte visant Facebook.

Tout se passe donc comme s'il fallait que le pouvoir judiciaire force l'exécutif européen à intégrer la protection des citoyens européens dans le monde numérique à l'acquis communautaire. Quand elle parle d'Internet, l'Europe « oublie » parfois en effet d'affirmer sa différence et ses spécificités.

La lutte contre les abus de position dominante et contre les distorsions de marché est, quant à elle, prise en charge de manière plus habituelle.

Ces actions de la Commission sont portées par la DG Concurrence et, si elles peuvent avoir un impact important sur les entreprises visées, elles ne relèvent pas pour autant d'une stratégie industrielle visant à favoriser l'éclosion de champions européens. Il est d'ailleurs remarquable que la première grande affaire à avoir opposé la Commission à un géant américain de l'économie numérique, en l'occurrence Microsoft, ait été initiée par deux de ses concurrents... américains, Sun et Novell⁽¹⁸⁾.

Une action est également en cours contre Google, toujours portée par la DG Concurrence. Elle vise l'utilisation excessive de l'application « Google Shopping » au sein des environnements « Android » sur *smartphone*. Elle ressemble à l'action menée précédemment contre Microsoft : cette fois-ci, l'abus de position dominante aurait pour victime potentielle... Facebook⁽¹⁹⁾ !

On le voit bien : la différence de taille et de parts de marché entre les acteurs européens et américains est telle que l'action de la Commission, quand elle essaie de faire valoir le droit européen, finit par ne servir qu'à arbitrer des différends entre des entreprises américaines concurrentes.

Et l'on ne voit toujours pas où peut bien se situer l'action de l'Europe en matière de stratégie industrielle numérique pour le Continent...

L'Europe : le plus grand marché numérique du monde, mais pas pour les entreprises européennes...

Quand on parle d'économie numérique, l'Europe semble souffrir d'une sorte de complexe. Forte d'acteurs puissants dans le domaine des télécoms, elle reste extrêmement proche, en tant qu'entité politique, des thèses développées par les services alternatifs (*Over-the-Top* – OTT) se passant des opérateurs de réseaux traditionnels.

Les débats sur la neutralité du Net qui agitent très régulièrement l'écosystème du numérique européen en sont une bonne illustration. Une fois de plus, derrière l'habillage politique de ce concept (la neutralité du Net, c'est la même chose que la libre circulation des idées, c'est aussi la transcription technique de la liberté d'entreprendre...), la bataille fait rage entre les opérateurs de télécommunications et les OTT.

Les opérateurs télécoms, qui doivent continuer à investir dans les réseaux, considèrent que les principaux acteurs

économiques utilisant ces réseaux, à savoir les OTT, ne participent pas assez à leur financement. Cette question pourtant simple, en théorie, de la répartition de la valeur est rendue complexe par une approche une fois de plus très politique du problème. Demander à Google de payer sa juste part du coût de l'acheminement de ses contenus vers les abonnés de Free, ce serait « donc » remettre en cause les principes de la neutralité du Net ?

On pourrait souscrire à cette thèse si par ailleurs les grandes plateformes ne développaient pas elles-mêmes des stratégies qui vont clairement à l'encontre de ces principes. C'est par exemple le cas des fameuses offres « *Zero-rating* » lancées par Facebook en Inde, qui ont été rejetées par l'Autorité indienne des télécommunications, mais qui se développent désormais également aux États-Unis avec Google-YouTube⁽²⁰⁾.

Si l'on peut comprendre l'approche économique du *Zero-rating*, on ne peut, par contre, à la fois souscrire aux principes de la neutralité du Net et soutenir le développement de telles offres. En effet, celles-ci permettent à l'internaute d'accéder à des contenus sur Internet sans que cela soit facturé par son opérateur télécom, c'est-à-dire comme si cet accès se faisait sans utilisation de bande passante. Dans le cas des abonnements illimités avec forfait, bien entendu, cela n'a aucun intérêt pour le consommateur. Mais dans le cas de la facturation à la bande passante utilisée, très fréquente dans les abonnements mobiles, ou dans les abonnements fixes au sein des pays en voie de développement, cela présente un triple intérêt :

- pour l'OTT, le *Zero-rating* rend ses contenus plus attractifs et augmente le nombre de ses utilisateurs en les « sponsorisant » auprès d'un opérateur télécom ;
- pour l'opérateur télécom, une partie des frais de bande passante qu'il doit supporter sont pris en charge par l'OTT ;
- quant à l'utilisateur, cela réduit le coût de son abonnement.

Mais, bien entendu, cela a également pour effet de faire voler en éclat la neutralité qui doit normalement s'imposer à l'opérateur télécom dans l'acheminement de tous les contenus disponibles sur Internet.

Le fait même qu'une entente soit possible entre les OTT et les opérateurs télécoms américains sur ce sujet montre que l'approche européenne, qui a consisté depuis des années à évacuer la dimension économique de la neutralité du Net pour n'en retenir que la dimension politique, est – une fois de plus – erronée.

(17) <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117fr.pdf>

(18) <http://ec.europa.eu/competition/sectors/ICT/microsoft/>

(19) <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-154746-la-commission-europeenne-vs-google-pourquoi-la-regulation-des-donnees-est-elle-le-veritable-enjeu-strategique-1203922.php>

(20) <http://www.brookings.edu/blogs/techtank/posts/2016/03/23-zero-rating-net-neutrality-mcclellan-west>

Si l'Europe veut utiliser pleinement ses nombreux atouts afin de développer une véritable filière industrielle du numérique qui lui soit propre, elle a tout intérêt à construire ses positions à l'international sur la base de ses intérêts économiques directs, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui. Le simple rappel du fait que l'Europe se veut porteuse d'idées de progrès, d'inclusion de l'ensemble des acteurs participant au développement de l'Internet et

de développement des libertés individuelles ne suffira pas à assurer l'indépendance de notre Continent face à la prédominance américaine, mais également asiatique, dans le secteur économique de l'Internet.

Sans pour autant renier ses principes, l'Europe se doit de se doter d'un discours et d'une stratégie de conquête pour le bien de son industrie du numérique.