



## L'UNION EUROPÉENNE, COLONIE DU MONDE NUMÉRIQUE ?

*Commission des affaires européennes*

**Rapport d'information de Mme Catherine MORIN-DESAILLY,  
sénateur de Seine-Maritime**

Rapport n° 443 (2012-2013)

La création de l'Internet, réseau des réseaux, représente assurément pour le monde une troisième révolution, après l'apparition de l'écriture puis l'invention de l'imprimerie. L'internet, qui repose sur des standards et protocoles techniques d'interconnexion, constitue un espace transfrontière, que l'on peut comparer à l'océan et qui n'a rien à voir avec la géographie politique internationale composée d'États. La domination sur le web de quelques grands acteurs privés non européens, qui deviennent des rivaux des États, pose la question de la place qui revient à l'Europe dans cette nouvelle géographie. Car l'échelon national n'est assurément pas l'échelon pertinent pour appréhender la révolution numérique : seule l'Union européenne a la masse critique pour peser dans le cyberspace.

### ***I. Le numérique, gisement de croissance mais aussi enjeu de civilisation pour l'Union européenne***

**L'Union européenne a bien identifié le numérique comme gisement de croissance** : elle en a fait l'un des sept axes majeurs constitutifs de la stratégie Europe 2020. La « stratégie numérique pour l'Europe » a été formalisée en mai 2010 dans une communication de la Commission européenne, actualisée fin 2012 : l'ambition principale est de mettre fin à la fragmentation des marchés numériques au sein de l'UE. A cette fin, la Commission a recensé 100 actions-clefs qui composent l'Agenda numérique, dont l'avancement n'est pas aussi rapide que le souhaiterait la commissaire Mme Kroes, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique. L'impulsion reste difficile à donner : au sein même de la Commission européenne, des cloisonnements persistent, et, côté États membres, l'implication est mal assurée et inégale.

En tout état de cause, l'Agenda numérique européen vise d'abord à développer une économie autour des usages du numérique. Mais **qui se soucie de savoir si l'UE sera consommatrice ou productrice sur ce marché unique numérique ?**

Effectivement, **le numérique défie la vieille Europe : il ébranle la puissance économique traditionnelle en renversant les modèles d'affaires existants** dans la plupart des industries qui font l'UE aujourd'hui.

En s'étendant à toute l'économie, le numérique dévore le monde. L'internet des objets, qui fera communiquer entre eux les objets, va encore bouleverser un peu plus tous les secteurs de l'économie.

Les effets de réseau conduisent naturellement à une forte concentration au profit des grands acteurs du numérique. Cette intégration peut être verticale, comme dans le cas d'Apple qui a développé un écosystème propriétaire, mais aussi horizontale, comme dans le cas de Google qui est même en passe de devenir un acteur du transport avec sa *Google car*. Amazon avance sur les deux tableaux, conjuguant activités connexes et modèle de plateforme autour de sa liseuse Kindle. L'hybridation des modèles d'affaires et la souplesse avec laquelle les acteurs du numérique font évoluer leur offre rendent l'économie numérique difficile à appréhender du point de vue de l'analyse économique.

**En outre, le numérique se joue de l'impôt** et exploite la concurrence fiscale entre États membres de l'UE. Ainsi, les revenus générés par la « bande de GAFA » (Google, Apple, Facebook et Amazon) seraient de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros, et l'impôt sur les sociétés acquitté en France par ces quatre sociétés serait seulement de 4 millions d'euros en moyenne par an, alors qu'elles pourraient être redevables d'environ 500 millions d'euros si le régime fiscal français leur était pleinement

appliqué. Dans un contexte d'austérité budgétaire obligée, cette captation de valeur n'est pas acceptable.

La nature spécifique de l'économie numérique lui donne plus de facilité à échapper à l'impôt : parce qu'elle est en perpétuelle mutation, parce que la gratuité est le modèle dominant en ligne, parce qu'une large part des actifs des sociétés de la net-économie sont incorporels, comme les brevets ou les marques, donc difficiles à valoriser en comptabilité, et parce que l'économie numérique permet de découpler lieu d'établissement et lieu de consommation. Ainsi, Facebook et Google ont leur siège européen en Irlande dont le taux d'IS est bas, Apple et Amazon ont choisi le Luxembourg, où la TVA est la plus basse d'Europe.

**Enfin, le numérique défie les règles de droit.** Internet a d'emblée été conçu comme global et non géographique. Sa gouvernance technique est assurée par la communauté Internet elle-même ; en revanche, aucune institution ne traite du contenu qui circule sur le net. A défaut de s'accorder sur des règles communes, les Etats adoptent des législations nationales, qui sont difficilement compatibles et conduisent à des conflits de juridiction ou, à l'inverse, laissent des espaces de non-droit. De surcroît, la juridiction applicable en cas de litige concernant les réseaux sociaux ou plateformes Internet est généralement le lieu de constitution de la société. Le numérique met donc à mal la souveraineté, entendue comme l'autorité effective d'un gouvernement sur un territoire géographique. Ainsi, la souveraineté de certains pays se trouve étendue, et celle d'autres réduite, en proportion de l'implantation respective des opérateurs Internet. Se dessine ainsi une nouvelle « géographie du cyberspace ».



Image : eduscol.education.fr

**Quels sont les enjeux à long terme de la faible présence de l'Union européenne sur le web ? D'une part, la souveraineté de l'UE sur les données qu'elle produit** en ligne est menacée. Sur Internet, toute activité laisse des traces, volontairement ou non. Les données sont l'or noir du futur numérique, mais cette collecte de données met en péril la protection

de la vie privée. La protection des données des citoyens de l'UE fait l'objet de nouvelles propositions législatives publiées en 2012 par la Commission européenne pour réformer la directive de 1995. Ce projet de règlement, qui promet des avancées notables, devrait s'appliquer à toutes les entreprises, y compris non européennes, traitant des données relatives à des Européens, sous peine d'amendes. Il doit donner une force de frappe à l'UE, mais sera-t-il capable d'assurer la maîtrise des données européennes **face à deux grands défis : le cloud computing**, dont les grands fournisseurs relèvent de la juridiction américaine et sont donc tenus de satisfaire aux requêtes des autorités américaines sur des données de citoyens européens, même stockées en Europe ; et la multiplication des données qui résultera de **l'internet des objets** ? Le « droit au silence des puces », c'est-à-dire le droit pour les individus de pouvoir se déconnecter de leur environnement réseau à tout moment, n'est pas précisément garanti par le futur texte européen, même si ce dernier appelle à prendre en compte la vie privée dès la conception de l'objet (*privacy by design*).

**D'autre part, est en jeu la survie de l'identité européenne dans le monde numérique** dans lequel nous basculons. Internet donne l'illusion que les contenus en ligne doivent être librement accessibles partout à tout moment et sur tout terminal. La **question de la juste rémunération de la création** reste entière : la création d'un marché unique des contenus en ligne ne risque-t-elle pas de profiter d'abord aux opérateurs dominants de l'internet, et non aux créateurs européens de contenus ?

**La concentration qu'entraînent les effets de réseau est particulièrement préoccupante en matière de diversité culturelle.** La numérisation des contenus a pour corollaire une intermédiation technique sans laquelle il devient impossible d'accéder à ces contenus en ligne et qui, conjuguée au phénomène de concentration, fait courir le risque d'une mise à disposition des contenus par une ou quelques firmes commerciales. C'est en réaction qu'est né le projet d'une bibliothèque numérique européenne chargée de la conservation à long terme de notre patrimoine culturel : Europeana. Mais cela ne résout pas entièrement la question de la mémoire à l'heure d'Internet : certaines choses pourraient ne pas être conservées ni mises à disposition. L'Europe détient pourtant un patrimoine énorme. Sont en jeu la liberté, le pluralisme et la création qui font l'esprit européen.

## II. Comment l'Union européenne peut-elle prendre sa juste place dans l'univers numérique ?

### 1. La souveraineté numérique, un objectif politique pour l'Union Européenne

Pour institutionnaliser le caractère politique et transversal de l'ambition numérique de l'UE, il est proposé de créer **une formation du Conseil de l'UE proprement dédiée aux questions numériques**. En complément de cette instance politique, il serait utile de **créer une enceinte consultative** issue de la société civile, afin d'éclairer l'exécutif européen et fédérer l'écosystème numérique européen.

Parallèlement, il faut **mieux intégrer les différentes politiques européennes concernées au service de cette ambition de souveraineté numérique**. Notamment, il faudrait pondérer l'objectif d'optimiser le bénéfice du consommateur européen par d'autres objectifs tout aussi légitimes (garantir la sécurité des réseaux numériques européens, donner à l'UE les moyens de garder la maîtrise de ses données, préserver la diversité culturelle sur l'internet et promouvoir la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel européen, défendre le principe de neutralité du net comme garantie pour la liberté d'expression et d'information, promouvoir l'industrie numérique européenne...).

En outre, la rigidité et la lenteur de mise en œuvre des **outils actuels de la politique de concurrence apparaissent inadaptées à la complexité de l'économie numérique**. Le cas Google le prouve : c'est avec une lenteur coupable que la DG Concurrence a fini par le traiter. Une solution négociée se dessine mais il serait utile **que la Commission prévoie un mécanisme accéléré de règlement des différends**, pour s'assurer de manière indépendante du respect des engagements pris. Il convient aussi d'explorer de nouveaux outils pour juguler la domination des géants de l'Internet : il est **proposé d'imposer des obligations d'équité et de non discrimination à certains acteurs de l'internet devenus « facilités essentielles »** parce qu'ils ont acquis une position dominante durable et que l'activité économique devient impossible sans eux. Il importe en outre que les autorités européennes de concurrence soient plus vigilantes sur la **neutralité des terminaux** (mobiles, tablettes, TV connectées). Les écosystèmes propriétaires ferment le marché mais ont aussi un impact en termes de pluralisme.

Enfin, il faut absolument **sécuriser nos réseaux numériques**. La vulnérabilité de l'UE va encore s'accroître avec le recours aux

services de *cloud computing*. Les capacités de cyberdéfense des États membres doivent être développées et les obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurisation informatique renforcées. Mais il faut aussi conditionner l'achat dans l'UE d'équipements hautement stratégiques (les routeurs de cœur de réseaux) à leur labellisation par une autorité publique de sécurité, pour se prémunir contre l'espionnage par les pays fournisseurs. Enfin, l'on pourrait inclure dans le périmètre des marchés de sécurité l'achat d'équipements numériques hautement stratégiques, afin d'appliquer en ce domaine la **préférence communautaire** déjà implicitement reconnue par les règles européennes pour ces marchés.

### 2. Miser sur l'unité européenne pour peser dans le cyberspace

Entre la Chine et les États-Unis, **l'UE doit renforcer sa présence dans les instances mondiales de gouvernance de l'internet**, pour y défendre la coopération multi-acteurs mais aussi reconnaître le rôle des gouvernements pour une forme d'ordre public sur Internet, dans le respect de la liberté d'expression. Parallèlement, elle doit être plus présente dans les instances mondiales de **normalisation**, pour y défendre les intérêts de son industrie.

L'unité entre les États membres est aussi requise pour **lutter ensemble contre l'évasion fiscale** des acteurs numériques, en respectant le calendrier prévu pour reterritorialiser la perception de la TVA sur le lieu de consommation des services en ligne, en faisant pression sur les États membres aux pratiques fiscales dommageables et en se mobilisant au G8 et au G20 pour faire avancer la révision internationale du modèle OCDE de convention fiscale afin d'imposer les multinationales de l'économie numérique en proportion de leur activité sur le territoire européen. Il faut aussi **envisager la création d'un impôt numérique européen**, neutre à l'égard des modèles d'affaires, visant une matière imposable au cœur de l'économie numérique et non délocalisable, et enfin propice au développement du numérique.

Pour protéger les données personnelles, le futur règlement européen doit interdire le transfert de données hors de l'UE, sur requête d'une autorité d'un pays tiers, sauf autorisation expresse ; **un accord avec les États-Unis doit être parallèlement négocié pour garantir aux citoyens européens une protection** conforme à la Charte européenne des droits fondamentaux. Il faut aussi

promouvoir la **possibilité d'actions collectives de consommateurs** contre les conditions générales d'utilisation de certains services en ligne.

### 3. Faire de l'UE une opportunité pour la numérisation de l'économie européenne

L'UE est en mesure d'ouvrir des opportunités de marché à ses entreprises du numérique : d'une part, **en améliorant la loyauté de la concurrence mondiale**. Pour cela, devrait être intégrée, dans la révision en cours du cadre des aides d'État, une clause d'alignement avec les pays tiers pour les technologies clés génériques qui sont au cœur de l'industrie numérique. Il faut également qu'aboutisse la proposition législative européenne destinée à obtenir la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics avec nos partenaires commerciaux ; d'autre part, **en usant du levier de l'achat public** pour accompagner le développement des start-up et d'un **cloud** européens.

L'UE est aussi en mesure de soutenir la mutation vers le numérique de ses entreprises, en adaptant les programmes européens d'aide à la recherche pour **mieux prendre en compte une nouvelle conception de l'innovation**, pas seulement technologique, en **encourageant le capital-risque européen**, socle de souveraineté, et en facilitant l'introduction en bourse des jeunes pousses pour éviter leur rachat. Les fonds structurels européens pourraient aussi aider **les petites entreprises à créer leur site internet**.

En matière de culture, Internet représente un potentiel énorme mais déstabilise les modalités actuelles du financement de la culture. C'est pourquoi de nombreux contenus culturels restent inaccessibles, nourrissant finalement le piratage. Au lieu d'incriminer la complexité du régime des droits d'auteur et d'étendre le champ des exceptions, il faut **défendre le droit d'auteur**, tout en l'adaptant à l'ère numérique. Les parties prenantes doivent trouver ensemble de nouvelles modalités d'exercice du droit d'auteur - via les licences - pour **assurer le développement durable de la diversité culturelle européenne en ligne**. Pour accélérer la circulation des œuvres, il faut poursuivre l'expérimentation lancée par la Commission européenne en matière de chronologie des médias. Mais l'adaptation des règles applicables aux aides d'État au **cinéma** ne doit pas fragiliser le soutien public national à cette industrie. Pour développer le marché du **livre** numérique, il importe d'obtenir que le livre et la **presse** en ligne bénéficient d'un taux de TVA au moins aussi bas que dans le monde physique. Plus largement, l'objectif de diversité culturelle doit être inclus dans la réglementation européenne sur les services, puisque les biens culturels à l'ère numérique prennent la forme de services en ligne. Enfin, le budget européen ne doit pas négliger de soutenir les nouveaux modes de création que représentent les **jeux vidéo**, et d'accompagner la transition vers le numérique des **acteurs culturels** en place, tels les **acteurs audiovisuels** détenant une marque puissante.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

Secrétariat de la Commission  
des affaires européennes  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.24.80  
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

**M. Simon SUTOUR**  
Sénateur (SOC) du Gard



Rapporteure

**Mme Catherine MORIN-DESAILLY**  
Sénateur (UDI-UC)  
de Seine-Maritime



Le présent document et le rapport n°443 (2012-2013) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rap/2012/r12-443-notice.html>

Le rapport papier peut également être commandé sur le site de l'Espace Librairie du Sénat :

<http://www.librairie.senat.fr/>