

N° 423

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mai 2015

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, pour une  
stratégie européenne du numérique globale, offensive et ambitieuse,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY et M. Gaëtan GORCE,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires européennes.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative de son groupe UDI-UC, le Sénat a créé fin 2013 une mission rassemblant 33 sénateurs pour analyser, dans le contexte né des révélations d'Edward SNOWDEN sur l'étendue de la surveillance en ligne exercée par les agences de renseignement anglo-saxonnes, quel nouveau rôle et quelle nouvelle stratégie l'Union européenne pourrait avoir dans la gouvernance mondiale de l'Internet. Après six mois des travaux, cette mission, présidée par M. Gaëtan GORCE, a rendu ses conclusions en juillet 2014 dans un rapport<sup>1</sup> dont l'auteure, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, est aussi premier signataire de la présente proposition de résolution européenne.

D'une part, elle y appelait l'Union européenne à se positionner en médiateur pour obtenir une globalisation et une démocratisation de la gouvernance de l'Internet garantissant l'ouverture du réseau et le respect en ligne des droits et libertés fondamentales. Ces conclusions ont donné lieu au dépôt, en octobre 2014, d'une première proposition de résolution européenne n° 44<sup>2</sup> sur la nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet devenue résolution du Sénat le 24 novembre 2014.

D'autre part, la mission exhortait l'Union européenne à prendre en main son propre destin numérique pour peser dans la gouvernance du net et à déployer une véritable ambition industrielle en ce domaine. C'est l'objet de la présente proposition de résolution européenne que de rappeler la nécessité d'encourager une vision globale de l'écosystème numérique, à quelques semaines de la présentation, par la Commission européenne, de sa stratégie numérique, annoncée pour le début du mois de mai.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 696 (2013-2014) de Mme Catherine MORIN-DESAILLY, fait au nom de la mission commune d'information sur la gouvernance mondiale de l'Internet.

<sup>2</sup> <http://www2.senat.fr/leg/ppr14-044.html>

La première conviction de la mission sénatoriale est que la régulation des acteurs qui font partie de l'écosystème européen du numérique doit se faire offensive pour améliorer la répartition de la valeur au bénéfice des acteurs européens : il ne s'agit pas de réserver le meilleur accès au réseau – avec la connexion la plus rapide – à ceux des fournisseurs de contenus et d'applications ou *over-the-top* qui paieront le plus pour cela. Un tel système risquerait de geler la position des *over-the-top* (OTT) dominants et empêcherait l'émergence de services innovants et de nouveaux acteurs concurrents. La *Federal Communications Commission* (FCC), régulateur américain des télécommunications, a elle-même fini par écarter toute priorisation des flux sur Internet contre paiement, dans une décision prise fin février 2015, malgré la pression des fournisseurs d'accès à Internet qui espéraient financer ainsi leurs nécessaires investissements dans les infrastructures. Si donc le principe de neutralité du net ne saurait être sacrifié en Europe comme aux États-Unis, une redistribution de la valeur sur le sol européen doit s'opérer autrement.

Ceci implique d'abord que les fournisseurs de contenus et d'application doivent faire l'objet d'une régulation concurrentielle plus forte, afin que la neutralité s'applique non seulement aux réseaux mais aussi aux services —tels que les moteurs de recherche, les réseaux sociaux etc. — et aux plateformes, c'est-à-dire que tout service en ligne doit pouvoir être accessible à partir des grandes plateformes *over-the-top*, certaines abusant aujourd'hui de leur position dominante pour favoriser leurs propres services au détriment des concurrents. Les abus de position dominante de certains acteurs constatés depuis plusieurs années mais toujours pas sanctionnés n'ont que trop duré : la régulation concurrentielle effectuée *ex post* par la Direction Générale Concurrence de la Commission européenne n'est pas à la mesure des enjeux et de la rapidité d'évolution de l'économie numérique. Ainsi, depuis que la Commission européenne a ouvert en 2010 une enquête à l'encontre de Google pour abus de position dominante, des négociations sont en cours entre cette firme et la Commission européenne, sans aboutir. Il est intéressant de noter qu'une prise de conscience identique est en cours outre-Atlantique puisque le Sénat américain – à l'initiative du sénateur républicain Mike LEE, président du comité antitrust de la commission des lois du Sénat – a annoncé début avril 2015 entreprendre une enquête sur les pratiques anticoncurrentielles de Google dénoncées dans un rapport de la *Federal Trade commission* resté confidentiel jusqu'aux révélations du *Wall Street Journal* le 19 mars 2015.

Les auteurs de la présente proposition de résolution appellent donc la Commission européenne à prévoir, dans sa stratégie numérique, une régulation des « goulets d'étranglement » que sont devenues les grandes

plateformes Internet, à l'instar de la régulation qui s'applique aujourd'hui aux fournisseurs d'accès Internet, afin d'éviter une intégration verticale des acteurs contrôlant plusieurs strates de la chaîne de valeur. Le Parlement européen a lui-même adopté, en novembre 2014, une résolution appelant au démantèlement d'acteurs dominants du numérique, et notamment à la scission entre le moteur de recherche de Google et les autres services commerciaux du groupe. Le Sénat français a, pour sa part, adopté à l'unanimité un amendement le 16 avril 2015, dans le cadre du débat sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui vise à confier à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) la mission de réguler les moteurs de recherche afin de lutter contre certaines pratiques anticoncurrentielles consistant, par exemple, à favoriser, au travers du fonctionnement des algorithmes, les applications ou les services propres de telles plateformes par rapport à leurs concurrents.

Parallèlement, la fiscalité européenne doit évoluer pour mieux faire contribuer les fournisseurs de services en ligne aux charges publiques des États européens. Le cadre fiscal actuel peine à appréhender l'économie numérique qui se distingue par la non-localisation des activités, l'importance des effets de réseau, l'exploitation des données et le rôle central des plateformes, autant de caractéristiques qui modifient les chaînes de création de valeur traditionnelles et permettent aux acteurs dominants de l'Internet de pratiquer une optimisation fiscale que ne peuvent plus supporter les États européens.

La présente proposition de résolution rappelle la nécessité de mettre en place de nouveaux outils fiscaux spécifiques, au niveau européen ou d'un noyau de pays, dans l'attente d'une possible refonte du cadre fiscal international, amorcée dans le cadre des travaux entrepris à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques à travers le projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS). Une telle fiscalité pourrait frapper les revenus publicitaires ou la collecte de données personnelles, qui sont plus faciles à rattacher à un territoire, et devrait s'envisager avec un taux de taxation assez faible, une assiette large, et un seuil en deçà duquel les plus petites entreprises ne seraient pas taxées, afin de ne pas freiner l'émergence de nouveaux acteurs.

Mais la transformation des modèles d'affaires induite par le numérique soulève d'autres questions au-delà de la seule fiscalité, notamment en ce qui concerne la collecte et l'exploitation des données ou bien le financement de la création culturelle.

Ainsi, l'Union européenne doit se doter d'un régime exigeant et réaliste de protection des données à l'ère du *cloud* et du *big data* et soumettre à ce régime tous les acteurs proposant des services numériques sur le sol européen. L'approche européenne assise sur l'affirmation d'un droit fondamental à la protection des données personnelles est valide et peut donner un avantage comparatif à notre industrie, incitée à être plus innovante : elle doit être confortée et modernisée, notamment par l'adoption rapide de la proposition de règlement européen toujours en cours de négociation et par l'instauration d'un régime de responsabilité des responsables de traitement de données. Cette approche doit être promue à l'international, ce qui implique de renégocier le *Safe Harbor*, en se gardant la possibilité de le suspendre si les exigences des autorités européennes n'étaient pas entendues ; mais cette négociation semble patiner, tandis que des membres de l'autorité allemande de protection des données ont récemment dénoncé le laxisme de la *Federal Trade Commission* dans le contrôle du *Safe Harbor* et initié en février 2015 des procédures administratives contre deux transferts de données vers les États-Unis réalisés par des entreprises américaines sur le fondement du *Safe Harbor*.

Par ailleurs, de nouvelles modalités doivent être inventées pour faire vivre la culture européenne sur l'Internet. Il faut d'abord améliorer l'accès aux œuvres et leur circulation légale, en assurant une meilleure répartition de la valeur et une juste rémunération de la création, sans laquelle le choix et la diversité culturelle s'amenuisent et le rayonnement culturel de l'Europe s'affaiblit.

La question du droit d'auteur est un élément important mais ce n'est pas le seul élément du cadre de régulation applicable à la production, à la distribution et à l'utilisation des contenus culturels dans l'environnement numérique : le marché unique numérique doit être réalisé, mais ce n'est pas en mettant fin à la territorialité des droits d'auteur qu'on y parviendra. Il importe d'inventer de nouveaux modèles économiques pour les créateurs européens, par exemple des licences qui offrent une rémunération aux créateurs dans le respect du droit d'auteur, plutôt que de réduire le droit d'auteur à peau de chagrin en augmentant le champ des exceptions à ce droit d'auteur. Et pour améliorer l'accès transfrontalier aux œuvres, il convient d'encourager la portabilité de contenus et l'interopérabilité, au lieu d'envisager des licences européennes qui ne feraient que permettre aux géants de l'Internet d'étendre leur empire facilement sur le marché européen.

La présente proposition de résolution invite donc la Commission européenne à prévoir dans sa stratégie numérique les moyens d'améliorer l'accès aux contenus culturels en ligne, mais sans affaiblir la viabilité à

long terme de notre industrie culturelle européenne, qui doit rester l'objectif essentiel. Une priorité à cet égard doit être d'aligner les taux de TVA des biens et services culturels numériques sur leurs équivalents physiques.

Enfin, la stratégie numérique de l'Union européenne doit viser à catalyser l'industrie numérique de notre continent autour d'une ambition affichée, pour atteindre une masse critique : ceci implique de développer des normes industrielles communes aux États de l'Union européenne et de les promouvoir à l'échelle mondiale, mais, plus largement, de développer une vision stratégique à moyen et long terme définissant les domaines d'investissement prioritaires – industrie du *big data*, *cloud* européen sécurisé mais ouvert... – pour que l'Union européenne pèse enfin dans l'économie numérique mondiale. L'Union européenne ne doit plus empêcher l'émergence de « champions européens » : les règles de concurrence européennes doivent être revues pour ne pas être finalement des balles dans le pied que l'Union européenne se tire elle-même, entravant le rapprochement entre acteurs, empêchant les subventions ou aides d'État, et créant finalement une asymétrie concurrentielle par rapport aux autres acteurs mondiaux, au détriment des acteurs européens. Aux États-Unis, à l'inverse, la politique de la concurrence n'est pas déconnectée de la politique industrielle.

Une stratégie numérique d'ensemble doit également apporter une réponse aux difficultés de financement des entreprises européennes innovantes – en encourageant notamment le capital-risque – et favoriser le développement de clusters européens du numérique. C'est aussi dans le champ des négociations commerciales que l'Union européenne doit faire valoir son ambition numérique et protéger la spécificité de ses valeurs, en veillant notamment à assortir toute libéralisation transatlantique de la circulation des données, d'exceptions justifiées par des objectifs de protection de la vie privée et de sécurité publique. Enfin, l'Europe doit préparer sa place dans l'Internet de demain, notamment en étant plus présente dans les grandes instances internationales de standardisation de l'Internet et, plus largement, dans tous les espaces où se construisent les normes et protocoles qui dessinent l'avenir, par exemple en matière d'objets connectés, de réseaux intelligents, d'identité numérique...

Les auteurs de cette proposition de résolution européenne souhaitent donc promouvoir une stratégie numérique ambitieuse et globale, au-delà de la seule construction d'un marché unique numérique parfaitement concurrentiel qui risquerait de faire de l'Europe un espace de consommation idéal pour des acteurs étrangers et non un lieu de croissance et d'emplois nouveaux. Ils n'ignorent pas que le commissaire

OETTINGER, en charge de la société et de l'économie numériques, est sensible à la nécessité d'une telle ambition industrielle en matière numérique et compte dégager des financements pour encourager l'apparition de champions européens du numérique et créer des « hubs » digitaux dans plusieurs régions d'Europe ; mais ils jugent nécessaire de défendre cette vision stratégique dans un contexte où, pour sa part, le Vice-Président de la Commission européenne Andrus ANSIP, en charge du Marché unique du numérique, affiche comme priorité la construction du marché numérique et s'inquiète essentiellement des difficultés d'accès transfrontières aux biens et services numériques (« *geoblocking* »).

Ils entendent, par leur initiative, faire connaître au Gouvernement français cette position élaborée sur le fondement des récents travaux du Sénat, afin que le Gouvernement puisse s'y référer dans les discussions qui s'engageront au Conseil de l'Union européenne lorsqu'il examinera la communication prochaine de la Commission européenne sur la stratégie numérique.

Tel est l'objet de la présente résolution européenne.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions du 18 décembre 2012, « Une stratégie numérique pour l'Europe: faire du numérique un moteur de la croissance européenne, » COM(2012) 784 final,
- ④ Vu les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013,
- ⑤ Considérant que l'Union européenne ne peut se contenter d'être un espace unifié de consommation de biens et produits numériques mais doit prendre une place de leader dans l'économie numérique pour assurer la croissance et les emplois de demain, mais aussi pour garantir en ligne l'identité européenne à travers le pluralisme et la diversité culturelle,
- ⑥ Jugeant nécessaire de revoir la répartition de la valeur dans l'écosystème numérique sur le sol européen afin de garantir la viabilité et le développement des acteurs européens, sans remettre en cause la neutralité de l'Internet,
- ⑦ Déplorant les insuffisances de la régulation concurrentielle ex post et le temps pris à mettre fin aux abus de position dominante dans l'économie numérique, dont la vitesse d'évolution rend irréversible l'éviction de certains acteurs du marché,
- ⑧ Estimant que l'érosion fiscale qui accompagne la numérisation de l'économie menace de saper les ressources fiscales et, à terme, de remettre en cause la survie de notre modèle social et la possibilité de l'action publique,
- ⑨ Insistant sur les enjeux en termes de sécurité et de protection de la vie privée que revêt pour l'Union européenne la maîtrise des données circulant en ligne,
- ⑩ Reconnaissant la nécessité d'adapter le droit d'auteur à l'ère numérique tout en préservant le financement de la création culturelle, élément clef du rayonnement européen,

- ⑪ Plaide pour une stratégie numérique européenne offensive, ambitieuse et globale, qui appréhende toutes les conséquences de la transformation numérique, notamment le bouleversement des chaînes de valeur, et qui ne se limite pas à la construction d'un marché unique numérique,
- ⑫ Défend la nécessité d'améliorer l'efficacité du droit européen de la concurrence et d'adopter de nouvelles règles destinées à encadrer spécifiquement les plateformes numériques structurantes pour l'économie, afin de rééquilibrer les relations entre ces plateformes et les tiers proposant des services, applications ou contenus et d'assurer le libre accès des usagers aux services, applications et contenus de leur choix,
- ⑬ Appelle, sans attendre la lente finalisation des travaux en cours à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, à prendre tout moyen, y compris le recours à la coopération renforcée, pour parvenir à une taxation effective des revenus générés par l'activité numérique au sein de l'Union européenne, tant en matière de fiscalité directe qu'indirecte, grâce à la création d'une taxe ad hoc assise sur une assiette rattachée au territoire de l'activité effectivement réalisée,
- ⑭ Soutient la modernisation du droit d'auteur et son adaptation à l'ère numérique pour améliorer l'accès aux œuvres mais en assurant, par une assise territoriale préservée et le recours à de nouvelles formes contractuelles, la juste rémunération des auteurs et le financement de la diversité culturelle, afin de valoriser le potentiel de l'industrie créative européenne,
- ⑮ Rappelle que la numérisation de la consommation culturelle doit être soutenue par un alignement des taux de TVA applicables aux livres numériques et à la presse en ligne sur ceux applicables aux produits physiques correspondants,
- ⑯ Renouvelle son soutien à une adoption rapide du règlement sur la protection des données, socle nécessaire pour encadrer la collecte et l'exploitation de données sur le sol européen dans le respect de la vie privée et de la sécurité publique, et invite à garantir l'effectivité de ces nouvelles règles européennes à travers les négociations transatlantiques en cours,
- ⑰ Souligne l'importance d'accompagner la croissance des entreprises européennes du numérique en visant, dans la négociation des accords commerciaux en cours, l'établissement de conditions de concurrence équitable et non discriminatoire entre opérateurs européens et américains, en encourageant le développement du capital-risque dans l'Union européenne, en promouvant l'adoption de normes communes en matière industrielle, et en soutenant des projets industriels d'envergure européenne

– traitement de données de masse, services sécurisés mais ouverts d'informatique en nuage – notamment grâce à une plus grande cohérence entre la politique de concurrence de l'Union européenne et sa politique industrielle,

- ⑱ Insiste enfin sur l'enjeu pour l'Union européenne d'être présente et impliquée dans les enceintes techniques internationales où s'élaborent les normes et protocoles qui dessinent l'avenir.