

# Quelle souveraineté numérique européenne ?

Which European digital sovereignty ?

Henri ISAAC

Dauphine Recherches en Management, UMR CNRS 7088

Université Paris-Dauphine, PSL

75775 PARIS CEDEX 16

Résumé

La domination des plateformes numériques américaines et chinoises en Europe a fait émerger une réflexion sur sa souveraineté numérique. En s'appuyant sur les travaux de Michael Mann, il est possible de mettre en évidence en quoi le pouvoir des plateformes numériques constitue une forme de remise en cause inédite de la souveraineté des États. Une approche fondée sur la reconstruction du pouvoir infrastructurel de l'Union Européenne est proposée, qui dépasse une démarche actuelle par trop fondée sur le rétablissement d'un pouvoir régalien, insuffisant à lui seul à rétablir la situation.

Abstract

The domination of digital platforms in Europe has led to the emergence of a debate on its digital sovereignty. Based on the work of Michael Mann, it is possible to highlight how the power of digital platforms constitutes a new form of challenge to State sovereignty. In order to face such a challenge, an approach based on the reconstruction of the European Union's infrastructural power is proposed, which goes beyond the current approach, which is too much based on the re-establishment of a legal power, which is not enough to restore the situation.

Mots-clés : souveraineté, numérique, Europe

Keywords : digital sovereignty, digital transformation, sovereignty, Europe

## Introduction

La question de la souveraineté numérique européenne est une question politique, qui à l'occasion de la crise sanitaire liée au SARS-Cov-2, a trouvé une résonance particulière dans le cadre du suivi des populations par le biais d'applications mobiles. Google et Apple ont partagé avec les autorités des données sur les déplacements de leurs utilisateurs. Ces plateformes ont proposé aux différents pays un protocole applicatif de « *contact tracing* » et refusé d'en discuter les spécifications avec les États<sup>1</sup>. Par ailleurs, le basculement de l'activité économique et sociale en ligne mettait en évidence la dépendance forte aux infrastructures de travail collaboratif fournies par les plateformes, pour l'essentiel américaines. Début 2022, douze plateformes numériques possèdent plus d'un milliard d'utilisateurs et quatre d'entre elles dépassent les deux milliards d'utilisateurs. Neuf sont américaines et trois chinoises. Aucune plateforme européenne ne parvient à se hisser dans ce classement mondial (Isaac, 2021a).

Si cet enjeu de dépendance aux acteurs du numérique est apparu avec une acuité particulière lors de la crise sanitaire à certains politiques, d'autres soulèvent la question depuis plusieurs années (Morin-Desailly, 2013). Outre la dépendance technologique des acteurs économiques et étatiques, l'empiètement des plateformes numériques sur certains pouvoirs régaliens manifeste le pouvoir qu'elles ont acquis, traduisant une perte de souveraineté des États. Si le débat s'est récemment ouvert en Europe, il connaît une actualité renouvelée en Chine où l'État a fortement repris en main les acteurs du numérique dans le cadre de sa nouvelle ligne politique « Common Prosperity »<sup>2</sup>. Si la notion de souveraineté est bien établie concernant un État, son extension à d'autres domaines, comme la souveraineté alimentaire, ou encore la souveraineté économique et financière, nécessite un effort de définition qui fait encore défaut pour la notion de souveraineté numérique. Comment définir la souveraineté numérique ? En la dérivant de la notion de souveraineté régalienne ? Quels sont les

---

<sup>1</sup> Cadot J., (2020), StopCovid : Apple refuse de céder à la France, Cédric O feint l'étonnement, Numerama, <https://www.numerama.com/tech/622279-stopcovid-apple-refuse-de-ceder-a-la-france-cedric-o-feint-letonnement.html> ; Seibt S., (2020), Appli de traçage du Covid-19 : comment Apple et Google ont fait plier l'Allemagne, France24.com, <https://www.france24.com/fr/20200427-appli-de-traçage-du-covid-19-comment-apple-et-google-ont-fait-plier-l-allemande>

<sup>2</sup> Von Carnap K., Tan V., (2021), "Tech regulation in China brings in sweeping changes", Mercator Institute for China Studies, November, <https://merics.org/en/short-analysis/tech-regulation-china-brings-sweeping-changes>

composants de la souveraineté numérique ? Se limite-t-elle aux infrastructures, aux données, aux services qui en découlent ? La souveraineté numérique se limite-t-elle au cyberspace, ou englobe-t-elle l'ensemble des activités numérisées ?

En s'appuyant sur les travaux de Mann (1984,1986, 1993) sur la constitution historique des pouvoirs des États, une lecture nouvelle des enjeux de souveraineté numérique est proposée pour mettre en évidence la particularité de la forme de pouvoir que construisent les plateformes numériques au travers de la reconfiguration du pouvoir infrastructurel qu'elles développent et opèrent.

Dès lors, la construction d'une souveraineté numérique européenne nécessite une approche spécifique pour soutenir la compétition dans le champ numérique face à ces rivaux. Si la souveraineté numérique est souvent abordée en Europe sous un angle réglementaire, pour notamment limiter le pouvoir de marché des plateformes numériques, elle est actuellement peu orientée vers la constitution d'un pouvoir infrastructurel. Les initiatives pour bâtir un pouvoir infrastructurel sont-elles calibrées pour contenir le développement des plateformes américaines et chinoises ? Plus encore, face à la Chine et aux États-Unis, puissances qui articulent chacune à leur manière les deux formes de pouvoir réglementaire et infrastructurel, l'Union Européenne n'a pas encore à ce jour précisément défini une stratégie en la matière qui lui permettrait d'affirmer sa souveraineté numérique au-delà d'une redéfinition de son pouvoir régalién. A cet égard, il est impératif d'établir pour l'Union européenne une articulation spécifique des deux pouvoirs, qui tienne compte de la particularité institutionnelle européenne et de ses valeurs.

## Que signifie la notion de souveraineté numérique ?

Comment comprendre ce que recouvre précisément cette notion ? La souveraineté numérique est souvent analysée de deux points de vue : le régalién, car les actions des plateformes numériques s'interprètent comme une remise en cause des prérogatives régaliennes, l'économique car les plateformes, par nature, exploite des externalités positives de réseau (les effets de réseaux) qui ont des

conséquences économiques nombreuses sur les dynamiques concurrentielles<sup>3</sup>. Cependant, il nous semble qu'en suivant Mann, il est possible de montrer que la question de la souveraineté numérique est plus large si l'on considère que la notion de pouvoir infrastructurel est fortement transformée à l'ère numérique.

## Souveraineté, pouvoir régalien, pouvoir infrastructurel

La notion de souveraineté numérique recouvre des réalités différentes selon l'acteur qui la mobilise (Celeste, 2021). Si une partie de la problématique tient aux caractéristiques mêmes de l'espace numérique et à la question de sa territorialité, la notion récente de souveraineté numérique s'apparente davantage à une hyper-souveraineté qui renvoie à la dimension matérielle et servicielle du numérique, qui s'appuie sur des infrastructures nécessaires à son déploiement dans ces territoires. Elle questionne donc la capacité d'un État à développer ou contrôler des infrastructures numériques pour développer un pouvoir infrastructurel à l'ère numérique. Or, les plateformes numériques développent et contrôlent de très nombreuses infrastructures au travers desquelles se manifeste leur pouvoir, et qui leur permettent, au travers de nombreux services, de concurrencer les services assurés par les États, notamment en Europe. Ces infrastructures numériques permettent donc aux plateformes de bâtir un nouveau type de pouvoir infrastructurel qui introduisent des technologies de gouvernement des individus que les États peinent à maîtriser.

## De de la souveraineté

La souveraineté d'un État constitue le fondement de son indépendance. La souveraineté est politique, juridique mais aussi économique. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits et devoirs économiques des États des Nations Unies, « *chaque État a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel, conformément à la volonté de son peuple, sans ingérence, pression ou menace extérieure d'aucune sorte* ».

---

<sup>3</sup> Cremer J., de Montjoye A., Scheiwtzer H., (2019), Competition Policy for the digital era, Commission Européenne, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

Quatre principes caractérisent le souverain : (1) il possède une autorité ; (2) cette autorité est dérivée d'une source de légitimité mutuellement reconnue qui peut être Dieu, une constitution ou une loi héréditaire ; (3) cette autorité est suprême ; et (4) cette autorité s'exerce sur un territoire donné.

La dimension territoriale a été la première remise en question par le numérique. L'Internet, en créant un nouveau territoire - le cyberspace - dépassant les territoires nationaux, remet en cause la souveraineté des États. Ceux-ci n'ont eu de cesse depuis de réaffirmer leur légitimité sur cet espace, notamment en imposant leurs lois et, en contraignant les services numériques à localiser leurs activités sur leur territoire. Ainsi, des États comme la Chine, la Russie, ont affirmé leur souveraineté sur cet espace, excluant même plusieurs acteurs étrangers ou les forçant à un hébergement de leurs services sur leur territoire (Russie). En outre, les États ont fini par intégrer cet espace dans leur conception de la souveraineté. Plusieurs états, dont la France, se sont dotés d'une capacité militaire « cyber » pour contrer des menaces et garantir la sécurité d'infrastructures et d'activités.

Si la territorialité constitue une dimension de la souveraineté numérique, elle ne l'épuise pas dans la mesure où les plateformes numériques questionnent plusieurs autres prérogatives des États. Le Ministère des Affaires économiques et de l'énergie allemand définit la souveraineté numérique comme « *la possibilité d'une autodétermination indépendante par l'État et les organisations pour ce qui concerne l'utilisation et la structuration des systèmes numériques eux-mêmes, les données qui y sont produites et stockées et les processus qui en résultent* »<sup>4</sup>. Dans cette perspective, ce sont l'autonomie des décisions et les pouvoirs des États qui sont questionnés par le développement et le fonctionnement des plateformes numériques.

### Pouvoir régalien et numérique

Nombreux sont ceux qui considèrent les plateformes numériques comme des acteurs régaliens, c'est-à-dire, des acteurs aussi puissants que les États, dotés de pouvoirs équivalents aux leurs. Édifiant leurs propres normes et règles qui gouvernent les échanges sur leur plateforme, les plateformes numériques

---

<sup>4</sup> Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), 'Digital Sovereignty in the Context of Platform-Based Ecosystems'

auraient *de facto* la capacité de créer des espaces où prévalent des règles qui parfois s'opposent aux règles juridiques des états. Elles véhiculent, au travers de leurs Conditions Générales d'Utilisation, des normes qui parfois ne correspondent pas à celles des pays dans lesquelles elles se déploient, que ce soient des normes sur la liberté d'expression ou des normes sociales. Si les États imposent des obligations sur certains contenus illégaux (contrefaçon, droit d'auteurs, terrorisme, pédopornographie), la volonté des États de réguler les discussions sur les réseaux sociaux, par l'imposition de règles de retrait des propos haineux se heurte aux principes de la liberté d'expression et des règles de modération propres aux plateformes. En outre, l'ajout d'une procédure d'appel dans le processus de modération des contenus sur certaines plateformes, comme l'Oversight Board de Facebook, donne naissance à des mécanismes de justice privative, renforçant *in fine* le pouvoir de ces plateformes face aux États dont la justice se trouve écartée de la gestion des litiges.

En outre, avec le déplacement progressif du débat public vers les médias sociaux, c'est la capacité d'un État à structurer l'espace public délibératif et à organiser la vie démocratique qui est questionnée. Or, ces espaces conversationnels numériques, structurés par des algorithmes définis par les plateformes, font l'objet de nombreuses critiques : biais, manipulation de l'information, campagnes de désinformation, instrumentalisation de ces espaces par des groupes politiques ou des états. Ces menaces interrogent quant à leurs effets sur la capacité d'un État à organiser le débat démocratique lorsque les plateformes le structurent et le gèrent.

Enfin, la sécurité, prérogative centrale du pouvoir régalien, est également questionnée par la place des plateformes dans la société : elles peuvent être instrumentalisées par certains acteurs (groupes terroristes, hackers, États) et mettre en danger la sécurité d'un État. Elles ont été utilisées dans des mouvements sociaux ayant entraîné la fin de certains régimes politiques (Printemps arabes) et peuvent dès lors être perçues comme une menace pour un État. Ainsi, la Chine a depuis longtemps banni des plateformes américaines : Facebook, Twitter (2009), Google (2010), Instagram (2014), Twitch (2018). L'Inde a également interdit TikTok en 2020 et de nombreuses autres plateformes et applications chinoises.

Les plateformes numériques remettent donc en cause plusieurs fonctions régaliennes des États sans toutefois que l'on puisse conclure définitivement qu'elles sont devenues leurs égales. Pour mieux appréhender l'enjeu de la souveraineté à l'ère numérique, il convient de s'intéresser à une conception du pouvoir qui dépasse sa seule vision régalienne tant les enjeux dépassent désormais la question et la définition des règles et du périmètre de leur application. Dans cette perspective, les travaux de Mann permettent d'appréhender une des dimensions de la souveraineté numérique que les plateformes numériques reconfigurent de façon inédite : le pouvoir infrastructurel. C'est ce dernier que les États perdent progressivement au profit des plateformes qui bâtissent des infrastructures numériques, sources de nouvelles formes de pouvoirs.

### Pouvoir infrastructurel et numérique

Dans son analyse de l'évolution de l'État, Mann (1986, 1993) distingue le pouvoir despotique et le pouvoir infrastructurel. Cette distinction offre une perspective analytique fructueuse en ce sens que les acteurs numériques défient le pouvoir des États en reconfigurant le pouvoir infrastructurel au travers d'infrastructures numériques qu'elles déploient, et en étant elles-mêmes devenues un nouveau type d'infrastructure (Constantinides, 2018).

Mann définit les termes "infrastructurel" et "despotique" pour identifier les deux façons différentes dont un appareil gouvernemental acquiert et utilise un pouvoir centralisé.

La différence entre les deux types de pouvoir est que le pouvoir despotique est un pouvoir *sur* la société, tandis que le pouvoir infrastructurel est un pouvoir qui s'exerce *au travers* de la société (Weiss, 2006). Le pouvoir infrastructurel implique une relation de coopération entre les citoyens et leur gouvernement, tandis que le pouvoir despotique exige seulement qu'une classe d'acteurs puisse imposer sa volonté.

Mann identifie quatre techniques par lesquelles l'État acquiert un pouvoir infrastructurel. Ensemble, ces facteurs contribuent à l'influence de l'État sur la société en augmentant à la fois la quantité de contacts que les résidents ont avec l'État et les avantages tirés de ces contacts. Pour développer son pouvoir infrastructurel, l'État doit :

- Fournir des services organisés de manière centralisée qui sont exécutés par une division du travail. Cette répartition améliore l'efficacité de l'infrastructure.
- Assurer l'alphabétisation de la population, ce qui permet d'informer le public sur les lois de l'État et permet une prise de conscience collective du pouvoir de l'État.
- Mettre en place un système de poids et mesures et une monnaie pour faciliter l'échange de biens. L'État doit être en mesure de garantir que ces biens ont finalement une valeur.
- Fournir des systèmes efficaces de communication et de transport.

Les États combinent les deux pouvoirs. Les États despotiques s'appuient sur le pouvoir infrastructurel lorsqu'ils tentent de contrôler leur territoire. L'objectif d'un État autoritaire est de combiner le pouvoir despotique et infrastructurel de manière à lui permettre d'exercer une influence maximale sur la vie sociale. Les deux types de pouvoir sont en tension dans les États faibles ; le pouvoir infrastructurel exige un niveau de coopération et de compromis entre les institutions qui mine généralement le pouvoir despotique.

Un État dont le pouvoir est principalement infrastructurel peut fournir des services sur l'ensemble de son territoire, ce qui diminue sa probabilité de devenir un État faible ou défaillant. Inversement, un État faible a peu de chance de fournir le type d'infrastructure nécessaire pour assurer le pouvoir infrastructurel. Dans ce cas, un État peut compter sur le pouvoir despotique pour maintenir le contrôle.

Si l'approche du pouvoir de Mann demeure une approche idéal-typique (Hall & Schroeder, 2006), elle n'en demeure pas moins une grille d'analyse des logiques de pouvoir que le numérique déploie dans la société.

Si les plateformes numériques remettent en question certaines prérogatives régaliennes, elles bâtissent depuis plus d'une décennie des capacités infrastructurelles qui remettent en cause celles des États. À l'ère numérique, ce pouvoir infrastructurel au sens de Mann est transformé dans plusieurs de ses dimensions par les plateformes numériques en restructurant l'organisation des échanges entre les individus que ce soient des marchandises, services, informations ou relations interpersonnelles. Elles



construisent un pouvoir infrastructurel d'un genre nouveau, fondé sur une offre de services en constante évolution, reposant sur le traitement des données des utilisateurs.

En premier lieu, les plateformes numériques offrent de nombreux services gratuits. Cette gratuité des services est consubstantielle à certains modèles d'affaires de plateformes (Isaac, 2021b). Cette gratuité a permis des vitesses d'adoption de ces services inconnues jusqu'alors créant des plateformes dépassant le milliard d'utilisateurs. L'offre de services numériques gratuits s'apparente à de réels services publics comme le courrier électronique, les moteurs de recherche, la cartographie, les réseaux sociaux, et bien d'autres encore. Outre ces services de communication et de coordination, une myriade de services numériques se développe et constitue des alternatives croissantes aux services publics comme l'identité, le transport, l'éducation et la santé. La conception de ces services numériques diffère profondément de celles des services publics et met sous tension leur logique de production : pourquoi l'État n'est-il pas capable de produire des services équivalents aussi fluides et efficaces ? En outre, leur ubiquité, leur disponibilité permanente fournissent une capacité inégalée à structurer les échanges qui s'y déploient grâce à une capacité de traitement des données sans précédent à une telle échelle qu'aucun État ne possède.

En second lieu, grâce aux données et à leur traitement, ces services intègrent des boucles de rétroaction permanente fondée sur les techniques de l'intelligence artificielle. Ces logiques algorithmiques se déploient dans de nombreux services et structurent les choix individuels et collectifs, qu'il s'agisse de produits, de déplacements, de médias, ou encore de consommation culturelle. A partir de ces données exploitées par des algorithmes encastés dans des plateformes numériques, la structuration des choix par des logiques algorithmiques construit un pouvoir au sein de la société qui repose en partie sur la société elle-même, ce qui le différencie d'autres formes de pouvoir. Comme le note Pasquale, « *l'autorité s'exprime de manière croissante par les algorithmes.* » (2015, p.8). A mesure que la numérisation progresse, les plateformes déploient des capacités algorithmiques qui structurent donc la société sans que celle-ci en soit pleinement consciente (Zuboff, 2019), tout comme les États qui se trouvent en concurrence dans la structuration de la société avec une logique algorithmique qui leur échappe.

En troisième lieu, si les plateformes ne se sont pas à ce jour substituées aux états dans l'émission de monnaie, l'organisation des échanges et des services gratuits repose sur la collecte et le traitement des données qui permettent de monétiser leur activité. Dans cette perspective, les données constituent une véritable monnaie d'échange sur ces plateformes (Choudary, 2015). Par ailleurs, les plateformes numériques ont généralisé les logiques de notation pour évaluer des produits, des expériences, des personnes (Coquaz, Hallisat, 2020) contribuant à instaurer une nouvelle ingénierie des transactions marchandes et des interactions sociales, transformant largement les comportements évalués à l'aune de ces nouvelles métriques qui constituent par leur multiplication une métrologie alternative de gouvernement des individus.

En dernier lieu, ce pouvoir infrastructurel repose sur des infrastructures technologiques matérielles d'une ampleur inégalée constituant une nouvelle catégorie d'infrastructure technique constituée de réseaux électroniques, de *data centers*, de terminaux. Dans cette perspective, les plateformes américaines ont bâti des infrastructures essentielles à la circulation des flux d'informations que ne possèdent pas encore tout à fait les plateformes chinoises (Isaac, 2021a). Ces capacités infrastructurelles reposent sur leurs propres réseaux de câbles sous-marins et des *data centers* répartis dans le monde mais aussi sur l'infrastructure d'Internet. Ces infrastructures sans équivalents publics n'auraient guère de valeur en tant que telle si elles ne s'accompagnaient pas de services de traitement logiciel. Le basculement des modèles logiciels vers le modèle du service (*Software As a Service*), consacre la puissance de ces infrastructures qui hébergent désormais ces services et ceux proposés par les entreprises qui y migrent leur système d'information.

Finalement, la souveraineté des États est davantage remise en cause par la construction et le déploiement d'un nouveau type de pouvoir infrastructurel que par le développement d'un pouvoir régalien des plateformes.

Tableau 1: Pouvoir infrastructurel de l'État versus de la plateforme

Le pouvoir infrastructurel de l'État selon Mann	Le pouvoir infrastructurel des plateformes
Services publics centralisés	Services numériques gratuits centralisés
Alphabétisation des populations	Grammaire des échanges et usages formés par les interactions algorithmiques
Système de métrologie et une monnaie	Données et notations des usages
Système efficace de communication et de transport	Infrastructure mondiale distribuée de réseaux et de calcul

Comme le note Mann, les États modernes mobilisent toujours les deux types de pouvoir. Il est tout à fait possible d'établir un parallèle avec les plateformes numériques qui combinent également ces deux logiques de pouvoir avec, selon les cas, une importance prépondérante de l'un ou de l'autre. La taille de ces acteurs, leur poids économique, leur influence ont amené plusieurs états européens à vouloir rétablir une souveraineté numérique au niveau européen, tant le niveau national leur apparaissait comme un échelon sous-optimal face à la taille et la puissance de ces organisations. Dans cette perspective, comment analyser les initiatives européennes en matière de souveraineté vis-à-vis de ces acteurs ? Quel type de souveraineté numérique se dessine et à l'aide de quels moyens ?

## Quelles conséquences pour une souveraineté numérique européenne ?

L'Union européenne bousculée, sinon reléguée dans l'économie numérique entreprend depuis plusieurs années la construction d'un ensemble de réglementations visant à limiter et contraindre les pouvoirs des plateformes numériques. La réaffirmation de son pouvoir régalien s'accélère avec la multiplication récente de réglementations spécifiques aux plateformes (DSA, DMA) mais aussi sur les données (DGA) et sur l'intelligence artificielle.

A ce stade, cette approche défensive semble insuffisante en ce qu'elle traite de façon marginale les enjeux de développement de son propre pouvoir infrastructurel. Les moyens et la chaîne de financement

apparaissent sous-dimensionnés face au défi. Plus encore, face à deux États, la Chine et les États-Unis qui ont largement enclenché une recomposition de leur pouvoir infrastructurel en s'appuyant, de façon différente, sur leur pouvoir régalien et sur les acteurs numériques de leur territoire. Cette situation appelle à une modification rapide de l'approche européenne pour établir une souveraineté numérique dans son espace.

## La reconquête du pouvoir régalien en Europe et ses limites

Avec le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) entré en vigueur en 2018, l'Union Européenne entendait imposer des règles renforcées aux acteurs du numérique dans la collecte et l'exploitation des données des citoyens européens. C'est un des premiers textes de l'Union à portée extraterritoriale. En imposant son droit aux acteurs mondiaux du numérique exploitant les données des européens, l'Union Européenne réaffirme son pouvoir régalien avec le premier texte européen à portée extraterritoriale.

Cette première étape n'a pas jusqu'à aujourd'hui profondément modifié les rapports de pouvoirs entre l'Union et les plateformes. Il est même possible d'affirmer que ces dernières l'ont instrumentalisée de telle sorte que cette régulation est en train de créer un désavantage pour les acteurs européens dans le domaine de la publicité en ligne et de l'édition numérique. En effet, les récentes modifications techniques de deux plateformes (App Tracking Transparency<sup>5</sup>, Google Privacy Sandbox<sup>6</sup>) en matière de publicité en ligne démontrent le pouvoir considérable sur la question des données personnelles et leur utilisation que possèdent ces deux acteurs. Ces choix, présentés comme la volonté de respecter davantage la vie privée des individus mettent en évidence que ces acteurs utilisent leurs algorithmes pour imposer des équilibres économiques nouveaux aux acteurs, exprimant ainsi une facette de leur pouvoir infrastructurel. Google apparaît même le régulateur *de facto* des enjeux de la publicité numérique (Geradin & alii, 2020).

---

<sup>5</sup> <https://developer.apple.com/app-store/user-privacy-and-data-use/>

<sup>6</sup> <https://privacysandbox.com>

Outre le cadre réglementaire des données personnelles, la Commission européenne a présenté, fin 2020, deux textes spécifiquement dédiés à la régulation des plateformes désignées comme *gatekeeper* : le *Digital Market Act* et le *Digital Services Act* (DMA, DSA). Le cadre de régulation du numérique est complété par un texte spécifique sur les sujets liés à l'intelligence artificielle<sup>7</sup> ; un autre texte porte sur les partages de données non personnelles entre entreprises et avec les acteurs publics, le *Digital Governance Act* (DGA). Ces textes complètent des réglementations existantes comme Platform to Business (P2B).

Pour réguler les plateformes numériques, la Commission Européenne a bâti une approche spécifique inspirée d'une régulation asymétrique telle que déployée dans les télécommunications et non d'une du droit de la concurrence. Le texte vise les grandes plateformes numériques (45 millions d'utilisateurs dans l'Union européenne, 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires dans trois pays européens) et, dans les faits, plus particulièrement les plateformes américaines. Des mesures fortes sont rendues obligatoires : arrêt de pratiques de *self-preferencing*, ouverture des données, interopérabilité des services de communication instantanée, autorisation de magasins d'applications alternatifs, interdiction d'utilisation des données par les places de marché pour développer leurs propres produits, déclaration des acquisitions de jeunes pousses par les plateformes. Ces mesures inédites qui vont bien au-delà des mesures comportementales en droit de la concurrence font aujourd'hui débat quant à leur efficacité. (De Strel & alii, 2021 ; Chrétien & alii, 2021).

Cette régulation s'accompagne d'un second volet concernant la responsabilité des plateformes numériques quant aux contenus qu'elles hébergent. En modifiant le statut juridique d'hébergeur, le *Digital Services Act* modifie le régime de responsabilité des plateformes en introduisant des obligations de modération des contenus. Dans une logique de gestion des risques et de la conformité, les plateformes devront rendre compte de leurs actions sous peine de lourdes sanctions financières. Ces deux textes constituent la base d'une nouvelle régulation européenne des acteurs dominants du numérique. Si une partie du pouvoir de marché de ces plateformes se voient ainsi limité, seront-ils suffisants pour rétablir

---

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

un équilibre des pouvoirs entre les États européens et les plateformes alors même que l'exercice du pouvoir repose en partie sur des règles informatiques comme le cas de l'industrie publicitaire en ligne le montre ? La réponse à cette question ne saurait se limiter à l'encadrement des activités des plateformes qui à eux seuls ne peuvent rétablir la souveraineté numérique de l'Europe, si l'on raisonne dans la perspective d'un rétablissement d'un pouvoir infrastructurel.

## Développer un pouvoir infrastructurel en Europe

Le pouvoir infrastructurel nécessite pour exister de déployer de nouvelles infrastructures de réseaux et de calcul sans lesquelles aucun pouvoir infrastructurel ne peut exister. Dans cette perspective, la Commission Européenne identifie plusieurs technologies comme les réseaux du futur (6G), l'informatique quantique comme fondamentaux pour reprendre la main. En revanche, il n'est pas certain que les investissements consentis jusqu'ici s'avèrent suffisants pour rivaliser avec les plateformes américaines et chinoises. Ces investissements semblent encore sous-dimensionnés. Le budget R&D de Google équivaut à lui seul au budget de la recherche publique française en 2020. Le cumul des dépenses de R&D des super-plateformes (hors ByteDance) représente un peu plus de sept fois le budget européen de la recherche pour l'année 2020 (97,4 milliards de \$ versus 11 milliards €)

*Tableau 2: Dépenses de R&D des super-plateformes (source : rapports annuels des sociétés)*

En milliards \$	Dépenses de R&D 2020	En % du chiffre d'affaires
Google	27	15%
Facebook	18,4	21%
Bytedance	nc	nc
Tencent	6	8%
Microsoft	19,3	13,5%
Alibaba	8	11%
Apple	18,7	7%

Si les infrastructures de calcul, stockage et de réseaux sont nécessaires pour bâtir à nouveau une partie du pouvoir infrastructurel, celui-ci ne se limite pas aux seules infrastructures matérielles. Il se déploie également au travers de services. Dans cette perspective, il importe de développer un système de financement européen apte à faire émerger des acteurs de services numériques puissants, ce qui est loin d'être le cas en Europe.

La comparaison des systèmes de financement entre les États-Unis, la Chine et l'Europe met en évidence une faiblesse européenne dans la chaîne de financement de l'innovation. Une reconfiguration de cette chaîne de financement au niveau européen s'avère donc nécessaire pour faire émerger des acteurs numériques européens de taille mondiale.

### Faire émerger des services numériques grâce une chaîne européenne de financement repensée

La chaîne de financement de l'innovation accompagne le développement d'une jeune pousse jusqu'à sa mise sur le marché en faisant intervenir différentes catégories d'investisseurs à chaque étape du développement de l'entreprise. Cette chaîne de financement a atteint aux États-Unis une maturité et une puissance qui ont largement facilité le développement de plateformes numériques. Les investissements américains ont été multipliés par 5 entre 2010 et 2020, passant d'un montant annuel de 31,8 milliards de dollars en 2010 à 156,2 milliards de dollars en 2020, profitant très largement à l'essor des plateformes numériques américaines<sup>8</sup>. En Chine, les entreprises du numérique ont souvent été créées dans le giron de l'État (Tencent, ZTE) et ont bénéficié de financements publics pour leur développement international dans le cadre des *Digital Silk Roads*<sup>9</sup>.

En regard, le système français et, plus généralement le système européen, comportent plusieurs faiblesses désormais bien identifiées (Tibi, 2019), le financement de la fin du cycle d'innovation (*late stage*), et l'absence d'un marché dédié aux valeurs d'innovation et de croissance, tel que le Nasdaq, sans

---

<sup>8</sup> Pitchbook, (2021), Venture Monitor Q4 2020, <https://pitchbook.com>

<sup>9</sup> Eders T., & alii, (2019), Networking the "Belt and Road" - The future is digital, MERICS, Août, <https://merics.org/en/tracker/networking-belt-and-road-future-digital>

équivalent en Europe. Si en Europe, les start-up n'ont globalement pas de difficultés à financer leurs premiers stades de développement, leur croissance est cependant ralentie, sinon entravée, par le manque de financement en *late stage*, qui correspond à des levées de fonds supérieures à 30 millions d'euros. Le rapport Tibi suggère que l'Europe fasse émerger des fonds *late stage* plus nombreux et des fonds dédiés à la technologie au niveau mondial (fonds « global tech »).

La reconquête d'un pouvoir infrastructurel nécessite donc une reconfiguration de la chaîne de financement de l'innovation afin de faciliter l'émergence d'acteurs numériques européens puissants sans lesquels la souveraineté numérique européenne demeurera un vœu pieu. Plus encore, face à la Chine et aux États-Unis, la construction de cette souveraineté appelle à un dépassement des approches européennes actuelles en articulant davantage le pouvoir régalien et le pouvoir infrastructurel.

### Dépasser les approches actuelles de la souveraineté numérique

Tant que l'Union européenne ne parvient pas à s'affranchir d'une conception administrative et judiciaire du rôle de la puissance publique, mêlant une théorisation rigide de ce qu'il incombe à « l'État » de faire ou de ne pas faire et un réflexe de relative méfiance à l'égard des acteurs privés, le développement d'une souveraineté numérique apte à s'imposer face aux rivaux américains et chinois ne sera guère envisageable. Cette conception largement dominante puise ses racines dans les cultures nationales européennes, qui peut se résumer ainsi : si elle est publique, la puissance devrait être indépendante des intérêts économiques ; si elle est privée, elle devrait être réduite dans ses excès (Renaissance Numérique, 2022).

Que l'on considère la Chine, la Russie ou les États-Unis, chacun de ces acteurs a développé une approche de la souveraineté numérique qui articule et combine, chacun à sa manière les deux types de pouvoirs. Ainsi, dès les années 1990, les États-Unis ont développé une approche stratégique du numérique avec les « autoroutes de l'information » (*Information Superhighway*) et l'adaptation au numérique du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (ou FISA) de 1974, qui inclut dans sa définition de la souveraineté nationale, la puissance et les intérêts économiques au service de la puissance nationale, en particulier



dans les rapports internationaux. Cette approche se traduit par des convergences d'intérêts public-privé valorisées. Son expression au service d'intérêts économiques et stratégiques considérés comme « souverains », est autant réglementaire, judiciaire, diplomatique, qu'économique et ne se limite pas au pré-carré régaliens de la défense et de la sûreté nationales, ni au territoire américain.

Avec des cultures politiques et des méthodes différentes, la Chine et la Russie ont, elles aussi, décidé depuis une quinzaine d'années d'instrumentaliser le cadre de développement de leurs hôtes économiques et stratégiques, en recourant à une approche très maîtrisée des intérêts stratégiques et régaliens – offensifs et défensifs – de la puissance technologique numérique.

L'absence d'une telle approche politique en Europe freine encore l'avènement d'une souveraineté numérique européenne, qui devrait nécessairement mêler des intérêts et des acteurs publics et privés à l'égal des approches américaines et chinoises. Les récentes prises de position de la Commission laisse cependant entrevoir un début d'une nouvelle approche politique de la souveraineté, sans toutefois que l'unanimité soit encore de mise entre les pays membres.

Dans son ouvrage *States in the Global Economy* (2003), Linda Weiss démontrait que la globalisation n'avait pas conduit à l'affaiblissement des États comme on le pense généralement. Elle démontrait même que la globalisation ne pouvait se déployer sans un appui d'États locaux qui ont transformé une partie de leur pouvoir infrastructurel pour accompagner cette transformation (Weiss, 2006). La question concernant la numérisation est désormais posée. La remise en cause à laquelle les États font face est différente de celle de la globalisation. Les États sauront-ils recomposer leur pouvoir infrastructurel à l'ère numérique ? Il apparaît nettement que la Chine et les États-Unis ont d'ores et déjà largement procédé à une réorganisation des deux pouvoirs en empruntant chacun des voies différentes. Il est urgent que l'Union Européenne accélère cette recomposition, qui jusqu'ici s'est principalement contentée en une réaffirmation de son pouvoir régaliens, insuffisant à lui seul à lui redonner une souveraineté. Ceci appelle à amendement de l'action de la Commission Européenne et à un véritable aggiornamento politique pour combiner deux approches du pouvoir dans une réelle stratégie de souveraineté numérique, qui reste encore balbutiante.

## Bibliographie

- Celeste E., (2021). “Digital Sovereignty in the EU: Challenges and future perspectives”, in Fabbrini F., Celeste E., Quinn J., Data protection beyond borders: transatlantic perspectives on Extraterritoriality and Sovereignty, Bloomsbury Publishing.
- Chrétien J., Fréget O., Isaac H., (2021). « Digital Markets Act : Contradiction ou révolution juridique ? », Renaissance Numérique, Mars, [https://www.renaissancenumerique.org/system/attach\\_files/files/000/000/284/original/RenaissanceNumerique\\_Note\\_DMA\\_VF.pdf?1617013481](https://www.renaissancenumerique.org/system/attach_files/files/000/000/284/original/RenaissanceNumerique_Note_DMA_VF.pdf?1617013481)
- Choudary S. (2015). *Platform Scale*, Platform Thinking Labs.
- Coquaz V., Hallisat I. (2020). *La nouvelle guerre des étoiles*, Kero, Paris.
- Constantinides P., Henfridsson O., Parker G. (2018). “Platforms and Infrastructures in the Digital Age”, *Information Systems Research*, Vol. 29, n°2, pp. 381-400. <https://doi.org/10.1287/isre.2018.0794>
- De Strel A., Feasay R., Krämer J., Monti G. (2021). “ Making the Digital Market Act more resilient and effective”, Centre On Regulation in Europe, Brussels, <https://cerre.eu/publications/european-parliament-digital-markets-act-dma-resilient-effective/>
- Geradin D., Katsifis D., Karanikioti T. (2020). “Google as a de facto Privacy Regulator: Analyzing Chrome’s Removal of Third-party Cookies from an Antitrust Perspective”, TILEC Discussion Paper No. DP2020-034, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3738107>
- Hall J.A., Schroeder R. (2006). *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge University Press.
- Isaac H. (2021a). « Les « super-plateformes » et les plateformes numériques de taille mondiale », *Questions Internationales*, n°108, septembre.
- Isaac H. (2021b). *Les business models de plateformes*, Vuibert, Paris.
- Mann M. (1984). “The autonomous power of State: its Origins, Mechanisms & Results”, *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. 25, pp. 185-213.
- Mann M. (1986). *The Sources of Social Power, Volume I: A History from the Beginning to 1760 AD*, Cambridge University Press.
- Mann M. (1993). *The Sources of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States*, Cambridge University Press.
- Morin-Desailly C. (2013). *L'Union européenne, colonie du monde numérique ?* Rapport d'information n° 443 de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission des affaires européennes, <https://www.senat.fr/rap/r12-443/r12-443.html>
- Pasquale F. (2015). *The black Box society: The secret algorithms that control money and information*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Renaissance Numérique. (2022). « La souveraineté technologique européenne », 42 p., <https://www.renaissancenumerique.org/publications/souverainete-technologique-europeenne>

Tibi P. (2019). « Financer la IVème révolution industrielle – Lever le verrou du financement des entreprises technologiques », <https://www.economie.gouv.fr/rapport-philippe-tibi-financement-des-entreprises-technologiques-francaises>

Weiss L. (2003). *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, 380p., Cambridge University Press

Weiss L. (2006). “Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization”, In John A. Hall & R. Schroeder Ed., *An Anatomy of Power: The social theory of Michael Mann*, Cambridge University Press.

Zuboff S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books Ltd.