

## HORS DOSSIER

# Concurrence et numérique : entretien avec Bernard Benhamou

Secrétaire général de l'Institut de la Souveraineté Numérique

*Propos recueillis par Jean-Pierre Dardayrol et Delphine Mantiene*

**Enjeux numériques : Les différents marchés du numérique ont-ils un degré concurrentiel satisfaisant pour le bon fonctionnement des économies ? Évoluent-ils dans le bon sens ?**



**Bernard Benhamou** : La réponse simple est « non » ! Il est évident que la situation actuelle est la preuve patente d'un défaut de prévision par rapport à la concurrence sur les grands acteurs du numérique – mais pas seulement. Il y a un défaut évident de prise en compte des réalités du marché. Je vous donne un exemple : celui de la régulation des télécoms, que j'ai eu à connaître puisque j'ai eu l'honneur de travailler longuement avec l'ancien patron de l'ART (future ARCEP), M. Jean-Michel Hubert, lui-même artisan du dégroupage de la boucle locale en France. Il aura fallu une volonté politique très forte, à l'époque, pour mettre en place ce dégroupage, qui était une mesure novatrice, enviée par de nombreux pays, et même étudiée aux

États-Unis. Il se trouve qu'il y avait là un *projet* pour la régulation du secteur. Désormais, on a une ARCEP qui est censée réguler les « tuyaux », mais qui est en permanence en friction avec les grands acteurs, comme en témoignent les très nombreux conflits d'acteurs télécoms avec les acteurs GAFa (Free vs YouTube sur le *peering* et les tarifs d'interconnexion...). Je crois qu'il nous faudra envisager une refonte dans les temps à venir pour prendre en compte le nouveau paysage industriel et technologique dans lequel nous sommes entrés. On ne peut plus se limiter aux seules notions de couverture, de connectivité, certes importantes avec le déploiement de la 5G – et bientôt peut-être de la 6G : il est évident qu'il nous faut avoir une meilleure compréhension des mécanismes qui sont à l'œuvre en termes de capacité d'innovation, de modèle économique, de saturation du marché par certains acteurs. On n'a plus comme référentiel absolu le *prix*, qui était la donnée fondamentale en termes concurrentiel envisagée jusqu'à présent. Si le dégroupage de la boucle locale était un des leviers pour aboutir à un prix moins élevé pour le consommateur, aujourd'hui, face à des services internet massivement « gratuits », la notion de prix n'a plus le même sens et n'a plus le même caractère de « boussole » pour les acteurs de la régulation.

**EN** : *Edward Snowden était très présent dans la presse ces derniers temps. Pour lui, la domination des GAFa n'a qu'une raison : l'absence de solutions alternatives.*

**BB** : C'est vrai et faux. J'ai un immense respect pour Edward Snowden et je regrette infiniment que nos autorités n'aient jamais envisagé de lui donner le droit d'asile. Je pense effectivement qu'il y

a un problème d'alternatives mais plus généralement, il y a un problème de *politique industrielle*, ce terme ô combien essentiel qui a été tellement dévalorisé dans l'esprit de très nombreux responsables aujourd'hui. L'économiste Mariana Mazzucato disait que le secret le mieux gardé de l'État américain, c'est de voir à quel point il est *interventionniste* dans le domaine des technologies. Elle précisait même qu'il n'y a pas une seule innovation, depuis l'iPhone, l'IA, l'écran tactile, le WiFi et l'Internet lui-même... – en somme, toutes les grandes innovations auxquelles on fait référence quotidiennement avec les GAFAs – qui n'ait été subventionnée massivement par les crédits fédéraux ou locaux des États-Unis. Par définition, je crois qu'il y a effectivement un problème d'alternatives et de place possible pour des alternatives – *locales*, comme le disait Snowden : on n'est pas forcé de faire des choses aussi grandes – mais je citerai aussi Tommaso Valletti, économiste en chef de la direction de la concurrence de la Commission européenne : « Facebook a induit la Commission européenne en erreur lors du rachat de WhatsApp... ». Parce que Facebook s'est présenté comme respectueuse du RGPD, et qu'elle devait assurer la séparation et de la non-communicabilité des données personnelles entre ces différentes plateformes, pour au final faire exactement le contraire... Le résultat est de rapprocher ainsi les services Facebook, Instagram et WhatsApp du tentaculaire service chinois WeChat. Cela nous rappelle ce qui s'était passé lorsque Microsoft avait été sommé de séparer Internet Explorer de Windows, et avait fait cette remarque extraordinaire aux responsables de la Commission européenne : « Nous n'avons plus le code que vous nous avez demandé. Ce code évolue tout le temps, nous ne l'avons plus... ». C'était une réponse inouïe, et cela revenait à intégrer les deux logiciels de manière telle que la séparation – structurelle ou fonctionnelle – apparaisse comme impossible.

Je précise que l'Europe a déjà eu l'occasion de faire valoir son « muscle » en termes de régulation antitrust au début des années 2000, lors du rapprochement prévu entre General Electric/Honeywell qui aurait eu pour conséquence de créer un quasi-monopole sur les turbines d'avion. À l'époque, face à ces deux sociétés américaines, l'Europe avait empêché la fusion. Aujourd'hui, face aux acteurs technologiques, je ne perçois plus une volonté similaire dans ce domaine.

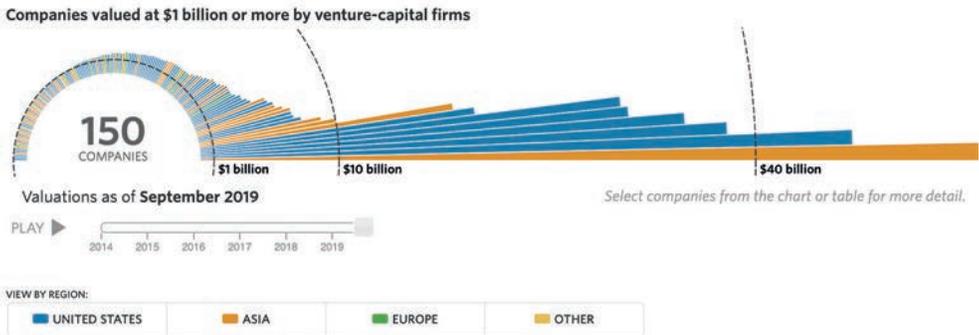
Je crois qu'en plus d'une absence de vision, on assiste à une forme de laisser-faire poussée à ses extrêmes, qui a mené les Européens à établir des monopoles de fait qui n'étaient en rien des monopoles naturels, ou réagir souvent trop tardivement à des abus de position dominante. Plutôt que d'agiter le marteau de la sanction *ex post*, qui requiert énormément de temps, je serais favorable, comme le réclament certains parlementaires, à ce que soient prises des mesures « conservatoires » qui empêcheraient ce type de fusions, avant même que les armées de juristes de ces sociétés n'aient épuisé toutes les voies de recours.

Là où les télécoms constituaient un marché qui s'était structuré sur plus d'une centaine d'années, la rapidité qui caractérise désormais les industries technologiques a pris de court une partie des observateurs et des régulateurs et n'a pas été analysée avec la lucidité qu'elle requerrait pour que l'Europe ne soit pas placée dans une situation de vassalisation, jusqu'à devenir une « colonie numérique de deux autres continents », selon les termes de la sénatrice Catherine Morin-Desailly. Je fais partie de ceux qui pensent que ce n'était en rien une fatalité.

**EN : Le droit de la concurrence et les procédures associées ont-ils la souplesse et l'adaptabilité requises pour répondre aux enjeux du numérique ?**

**BB :** Je pense qu'il faut établir dans ces domaines des lois temporaires, se donner des possibilités de « revoyure » pour être en mesure d'adapter ces lois. Nous ne parlons pour l'instant que de capacités de concurrence industrielle, mais il y a d'autres questions qui concernent l'État en tant que régulateur ! Ce sont évidemment des questions de libertés publiques, de protection des citoyens, de protection des libertés, et on va bien au-delà de la vision des données personnelles que l'on avait il y a quelques années. On a maintenant une obligation de monter en puissance sur

la régulation comme sur la politique industrielle. Le cœur de mon propos aujourd'hui est le fait qu'il n'est de *régulation* que s'il y a une *stratégie*. Si notre régulation est de se conformer à la doxa anglo-saxonne du marché libre et non-faussé, cela ne fonctionne pas, cela ne permet pas de créer des alternatives. La preuve en est que nous Européens sommes encore à nous poser des questions sur le fait de comprendre pourquoi nous n'avons pas de licornes qui soient en mesure de devenir des acteurs de taille internationale.



Source : *Financial Times*

Vu notre puissance en termes de capacité de marché et l'excellence de notre recherche et de nos filières de formation, l'absence des pays européens dans les grands acronymes que l'on cite – les GAFAs, les NATUs ou les BATX –, n'est pas un fait lié au seul hasard du développement industriel. Le rapport Villani faisait ainsi état de l'excellence de la recherche française en matière d'intelligence artificielle, se réjouissant que M. Yann Le Cun soit le responsable de la recherche IA chez Facebook... De mon côté je ne saurais m'en réjouir, mais bien plutôt me désoler que l'on n'ait pas su retenir de retenir ces talents d'exception au sein d'entreprises européennes. Quand on voit ces entreprises (et ces fonds d'investissement) extra-européens qui viennent faire leur « shopping » auprès des PME ou les start-up, ou directement au CNRS ou plus précocement encore dans les écoles ou dans des laboratoires ; cela n'est pas arrivé par hasard : Le démantèlement de nos filières clés, stratégiques dans ces domaines, le fait qu'il n'y ait pas un seul fabricant, aujourd'hui, de taille conséquente, de téléphones mobiles, le fait qu'on n'ait pas de plateformes, qu'il n'y ait pas d'OS européen, etc., c'était une chose qui n'était pas du tout inéluctable. Je crois que l'on a habillé *ex post* une forme de renoncement ou de molle résignation, en une forme d'inéluctabilité de l'évolution du paysage industriel dans ce domaine. Si l'on doit refonder le droit à la concurrence dans ces domaines, c'est en ayant clairement une ambition stratégique et politique.

Il s'agit aujourd'hui de se maintenir à égale distance des deux risques technologiques auxquels nos sociétés sont confrontées. Le premier est celui que l'universitaire américaine Soshana Zuboff<sup>(1)</sup> appelle le « capitalisme de surveillance » dans lequel les GAFAs devenus « hyper-dépendants » aux données des usagers deviennent des instruments économiques au service d'une société qui réduit chaque jour le libre arbitre des individus-consommateurs. Le second volet de ce risque est la vision chinoise des technologies du Crédit social qui permettent de mettre en place la surveillance et la manipulation des individus à l'échelle du quart de l'humanité... Cette surveillance prend appui sur la notation du comportement de chaque individu, et lorsque cette note est trop basse, elle empêche les citoyens chinois d'accéder à toutes les libertés fondamentales, liberté de déplacement,

(1) Professeure émérite à la Harvard Business School et auteure de *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, New York, 2019.

accès au crédit, accès à une promotion professionnelle. Or, ces deux anti-modèles technologiques et politiques sont déjà à l'œuvre et se renforcent l'un l'autre...

Par défaut de compréhension des mécanismes à l'œuvre, nos acteurs européens sont déjà confrontés à cette ubérisation. C'est vrai de la télévision (Canal+ diffusant Netflix), c'est vrai de la distribution (Monoprix et Amazon, Auchan...). Et cela pourrait aussi devenir le cas pour le secteur automobile. Ainsi, Dieter Zetsche, le PDG de Daimler, déclarait qu'une automobile devenait désormais « un smartphone avec quatre roues autour... ».

Face à ces évolutions technologiques, nous, Européens, avons non seulement vocation, mais aussi l'ardente nécessité de créer une troisième voie respectueuse des principes et valeurs des citoyens européens. Or, le problème est qu'à l'heure actuelle nous n'en prenons pas le chemin parce que l'effort politique nécessaire pour aider à redessiner ce paysage industriel est évidemment considérable. Mais à défaut c'est l'ubérisation progressive de l'ensemble de nos filières industrielles qui se mettra en place par un effet domino d'un secteur vers l'autre... les prochains secteurs visés pouvant être ceux de la banque, de l'assurance ou encore de la santé...avec des conséquences sociales et politiques encore plus importantes que par le passé.

**EN : Les évolutions actuelles de la gouvernance et des réglementations du numérique en Europe (vie privée, sécurité, propriété intellectuelle, etc.) vont-elles avoir un effet significatif sur le caractère concurrentiel des marchés ?**

**BB :** Oui, elles ont eu un effet significatif sur la structuration des marchés, sur le caractère concurrentiel. Le RGPD, par exemple (avec tout le respect que j'ai pour ce long travail), n'est qu'une première phase, c'est-à-dire que le RGPD a été conçu à une époque où les réseaux sociaux s'étaient développés, certes, mais pas autant, et à une époque où il n'y avait pas toutes sortes d'objets connectés : enceintes connectées, voiture connectée, maison connectée, bientôt vêtements, aliments, et même médicaments connectés... Les problématiques et l'accélération de l'effet de réseau que cela pose, sont désormais tout autres. Il faut des mises à jour de ces textes, à la fois le RGPD et le règlement e-Privacy, pour intégrer la régulation des nouvelles technologies de l'Internet des objets, qui représente encore l'un des angles morts de la régulation actuelle. J'ai par exemple eu l'occasion de plaider, lors des différentes réunions ministérielles européennes, pour un droit au « silence des puces », c'est-à-dire pour la capacité de déconnexion de chaque appareil, de chaque dispositif, par l'utilisateur, pour éviter qu'un appareil ne parle sans (ou contre) le consentement de son utilisateur. On en est très loin aujourd'hui, mais je pense qu'il faudra aller vers une préoccupation *by design* de l'architecture technologique des objets connectés, de manière à intégrer en amont la protection de la vie privée – et non pas attendre que des mastodontes produisent des technologies qui introduisent des effets pervers de façon systémique.

Il faudra aussi refonder les textes sur la concurrence, sur les politiques industrielles, sur le *Small business Act* (i.e. la capacité des administrations à orienter une partie de la commande publique vers de petites entreprises innovantes). Je pense qu'il est plus que jamais nécessaire de remettre sur la table cette mesure, souvent retoquée par le passé par nos partenaires européens (et en particulier britanniques). Il est en effet impératif que les PME aient d'emblée des clients solvables, pas seulement des financements aléatoires, pour être en mesure d'améliorer rapidement leurs produits et leurs services. Pour de nombreux juristes européens, le *Small Business Act* pourrait même être déployé au niveau français pour les achats publics innovants sans contrevenir au droit européen.

**EN : L'économie numérique ne connaît pas de frontières. Y a-t-il une gouvernance, une coopération et une convergence internationales satisfaisantes dans la définition et l'application des règles de concurrence ? Quels premiers pas pourrait-on faire ? Quelle serait la « bonne assiette » ? Géographique ? Géopolitique ?**

**BB** : Nos autorités nationales sont légitimement sourcilieuses sur les questions de souveraineté et de défense. Étant fédéraliste, cela ne me choquerait pas qu'une politique européenne pour les technologies soit mise en place conjointement avec nos partenaires. Mais pas dans le périmètre actuel des pays de l'Union, et donc certainement pas à 27 mais plutôt à partir d'un noyau dur de pays européens. D'ailleurs, lorsqu'il a été question de remplacer le logiciel Palantir à la DSGI, il était question d'un projet *franco-allemand*. Je ne dis pas qu'à lui seul le moteur franco-allemand serait suffisant, mais je penche pour la théorie des cercles concentriques : les signataires initiaux du traité pourraient avoir des initiatives communes dans des secteurs stratégiques (santé, contrôle environnemental ou encore dans le domaine des transports).

Il s'agit de développer une politique industrielle à l'échelle européenne, et aussi d'établir d'autres mécanismes de financement que les PCRD... La préoccupation essentielle était alors de favoriser la montée en puissance des Licornes. Or, il n'y a pas de projets européens sur ces domaines qui aient abouti. La preuve en est : tous les leaders que nous avons dans ces secteurs ont été décapités. Il nous faut donc refonder les mécanismes de financement européens de l'innovation.

La fondation X-Prize, aux États-Unis, a eu l'occasion de créer un mode de financement innovant dans le domaine des technologies de la santé connectée. Il s'agissait de créer une technologie de diagnostic médical portable pour les non-professionnels. Ils ont appelé ce concours « Tricorder » (en référence à Star Trek). Le principe en était le suivant : « Nous voulons que cette technologie puisse exister, prouvez-nous que vous pouvez la mettre au point... et les gagnants se partageront 15 millions de dollars. » Au lieu de financements multiples qui souvent ne débouchent sur aucune percée technologique, il convient d'établir des mécanismes nouveaux, de mettre en place le ciblage de la commande publique vers les PME les plus innovantes et enfin d'établir des règles, y compris des mesures conservatoires, pour éviter les dérives des plus grandes entreprises... Il s'agit évidemment d'une forme de révolution culturelle pour les financeurs, mais aussi pour les acteurs publics et l'ensemble de l'écosystème technologique européen.

Je pense que nous avons une opportunité étrange, née des différents scandales (Snowden, Cambridge Analytica et autres), qui est liée au fait que l'on se rend compte que ce modèle économique centré sur les données personnelles et le micro-profilage (ou micro-targeting) est liberticide, économiquement prédateur et politiquement dangereux puisqu'il favorise des mouvements radicaux, populistes, etc. : je crois que l'Europe doit créer les technologies de la troisième voie, c'est-à-dire des technologies qui préservent la vie privée, notre vision de notre évolution démocratique. Il s'agit aussi de préserver de notre modèle européen de civilisation ! Je citerai d'ailleurs le patron des affaires juridiques de la Commission européenne Paul Nemitz : « La protection des données pourrait devenir une possibilité de rebond pour les industries européennes ». Même la très sévère revue du MIT disait il y a quelques mois que sur la protection de la vie privée et sur les technologies financières (*open-banking*), les Européens étaient les mieux placés. Pourquoi ? Parce que l'on a justement cet avantage lié à notre tradition dans ces domaines. Au lieu de le vivre cette protection des données personnelles comme des contraintes insurmontables, il faut la concevoir comme un levier pour les pays européens, une marque de fabrique, un label, qui pourrait effectivement aider à développer cette troisième voie en Europe.

**EN** : *Comment la politique de la concurrence et celle de l'innovation pourraient-elles s'appuyer et s'enrichir mutuellement ?*

**BB** : Lorsque l'on envisage les innovations technologiques on évoque souvent le mythe de l'entrepreneur solitaire et l'impression qu'elle vient uniquement de la sphère privée pour peu qu'elle dispose de financements (et de financeurs) adéquats. Or, c'est loin d'être entièrement vrai. Les acteurs publics jouent par exemple un rôle extraordinairement important dans l'écosystème technologique américain. Je pense que l'agence militaire américaine (DARPA, qui a financé les

premiers travaux de l'Internet) et les fonds d'investissement publics (comme In-Q-Tel, le fonds de la CIA qui a financé à son origine la société Palantir) est l'exemple même de structure que l'on aurait dû étudier plus attentivement en France et en Europe, et dont on ne s'est pas assez inspiré dans le passé. Je crois au rôle fondamental et structurant de la commande publique européenne nationale et aussi locale lorsqu'elle est encadrée par des textes qui mettent en œuvre une stratégie cohérente pour ces technologies.

**EN : Quelles relations les politiques de souveraineté et de concurrence peuvent-elles entretenir ?**

**BB :** Je dirais qu'il y a un champ passionnant qui est train de s'ouvrir, autour des nouvelles formes de régulation et de gouvernance des technologies. La situation était beaucoup plus simple avant l'émergence des grandes plateformes. Les enjeux sont devenus aujourd'hui infiniment plus complexes. Tous ceux qui travailleront sur ces questions auront des métiers passionnants, aussi bien dans l'entreprise que dans la sphère publique. Je crois qu'il y a une vraie plus-value liée à la réflexion dans ces domaines et au fait d'effectuer une veille stratégique fine sur les évolutions de ce que l'on nomme désormais les filières et les technologies de la souveraineté numérique (cybersécurité, technologies financières, énergie ou encore transports), sur ce que font nos homologues européens ou au-delà, dans ces domaines, pour imprimer une caractéristique européenne au droit de ces secteurs.

**EN : Quelles lectures conseilleriez-vous à nos lecteurs sur ces sujets ?**

**BB :** Je recommanderais 3 ouvrages parus ces derniers mois et qui analysent (chacun sous un angle différent) les évolutions actuelles du paysage économique et technologique ainsi que leurs conséquences politiques et sociales :

- *The Curse of Bigness : Antitrust in the New Gilded Age*, de Tim Wu ;
- *The Age of Surveillance Capitalism : The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, de Shoshana Zuboff ;
- et enfin, *Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech*, de Jamie Susskind.