



Julien NOCETTI

Le RGPD : du droit sans vision stratégique

Avec le RGPD, l'Union européenne s'est affirmée sur la protection des données et fait débat dans le monde, y compris en Chine. Mais selon Julien Nocetti, chercheur à l'Institut français des relations internationales (Ifri), son impact réel risque de se révéler faible car l'Europe ne maîtrise ni ses données ni ses infrastructures et ne dispose pas d'une vision à long terme sur le numérique, contrairement aux Etats-Unis et à la Chine. Le règlement fête son premier anniversaire. Selon Julien Nocetti, il faudra attendre le prononcé des premières sanctions contre les géants de l'internet pour tester la détermination de l'Europe à défendre son modèle de la protection des données et à résister aux pressions américaines. Sans quoi, le RGPD risque de perdre sa crédibilité.

Sylvie Rozenfeld : Vous êtes chercheur à l’Institut français des relations internationales (Ifri). Vous vous intéressez particulièrement aux questions de gouvernance de l’internet, de cyber-conflictualité et à la diplomatie du numérique. Vous êtes co-auteur, avec Thomas Gomart et Clément Tonon de l’étude : « L’Europe : sujet ou objet de la géopolitique des données ? ». Les données représentent un véritable enjeu de politique internationale, en termes de sécurité et de souveraineté nationale. Le RGPD, qui connaît un rayonnement grâce notamment à l’effet extra-territorial de ses dispositions, constitue néanmoins selon vous une réponse défensive et partielle, essentiellement d’ordre juridique, à un défi de nature géopolitique. Pensez-vous que les discussions précédant le RGPD ont éludé les questions principales, et si oui lesquelles ?

Julien Nocetti : La Commission européenne a adopté une approche « utilisateurs » ou « consommateurs » du numérique. D’où un regard très juridique sur la protection à apporter à leur égard. Les travaux qui ont précédé le RGPD ont très peu mis l’accent sur sa dimension de « haute politique ». Or, avec les révélations d’Edward Snowden en 2013, les questions de surveillance, d’accès aux données, de souveraineté numérique ont commencé à émerger et à susciter de riches débats au sein de l’opinion publique mais aussi chez les dirigeants politiques, les parlementaires, etc. Ce sujet n’était donc pas inconnu des décideurs ou des institutions européennes. Il me semble aussi que la « valeur » géopolitique et géo-économique des données a été relativement occultée, au moment où le champ global du numérique est traversé par des logiques de puissance entre Etats, et par une remise en cause des prérogatives souveraines de ces mêmes Etats par les grandes plateformes.

« La « valeur » géopolitique et géo-économique des données a été relativement occultée, au moment où le champ global du numérique est traversé par des logiques de puissance entre Etats, et par une remise en cause des prérogatives souveraines de ces mêmes Etats par les grandes plateformes. »

D’autant que l’affaire Snowden a relancé le processus d’adoption d’un règlement sur la protection des données personnelles.

Tout à fait, aussi avec le débat sur le Safe Harbor et les transferts de données vers les Etats-Unis. Ses révélations ont mis en lumière la profonde asymétrie entre les Etats-Unis et l’Union européenne. Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle de Max Schrems, le jeune activiste autrichien qui comme Edward Snowden a contribué à éclairer les débats sur les enjeux autour de la protection des données.

Aujourd’hui, l’Europe est prise en étau entre les Etats-Unis et la Chine qui concentrent 90% de l’écosystème numérique international grâce à leur tissu industriel, les financements avec le capital-risque, le volontarisme politique et l’intégration entre les secteurs civil et militaire. En Europe, nous avons une faiblesse industrielle, un écosystème très peu intégré, un manque criant de financements de taille critique pour faire émerger des géants de taille internationale et surtout un manque de cap politique. Il n’y a pas de vision politique à long terme, en raison du tiraillement entre Etats membres sur ces enjeux numériques, de la fracture entre d’un côté, une Europe anglo-saxonne et scandinave qui a tendance à suivre les positions américaines et privilégie plutôt un statu quo et, de l’autre côté, la France et l’Allemagne, même si cette dernière a toujours été ambiguë sur le numérique, et l’Europe du sud, favorable à une évolution de la réglementation européenne.

Aujourd’hui le RGPD a un an. Peut-on déjà mesurer son efficacité dans le rapport de force avec les Etats-Unis, sa principale cible ?

Il faut dissocier l’impact réputationnel et l’impact sur le fond. Sur le premier point, on constate des conséquences à court terme sur la visibilité européenne en matière de protection des données personnelles. Le règlement a suscité des débats nourris dans certains cercles américains. Je pense à certains Etats comme la Californie et des Etats de la côte Est où des parlementaires américains se sont saisis de ces enjeux. La scène américaine n’est pas monolithique sur la question des GAFAM,

notamment par rapport au droit de la concurrence et à la protection des données. Le règlement a par ailleurs curieusement suscité un vif intérêt en Chine car, même là-bas, la question de la protection de la vie privée suscite de vifs débats parmi les internautes. Il faut se garder de voir la Chine numérique comme ultra verticale, même si c’est

un Etat autoritaire, car la société civile n’est pas totalement détournée de ces enjeux.

La Chine a adopté des lignes directrices en 2017 qui consacrent un chapitre à la protection des données. Ambitionne-t-elle de se voir reconnaître par la Commission européenne le statut d’Etat disposant d’une législation adéquate au RGPD ?

Les acteurs chinois du numérique voudraient s’exporter davantage et le fait de dire qu’ils se conforment aux législations de référence comme le RGPD

fait que, à terme, Alibaba, Tencent ou Baidu, seront sur un pied d'égalité avec les autres grandes plateformes. C'est un enjeu que les Chinois prennent très au sérieux. Ils installent des data centers en Europe, notamment en Allemagne, en France, etc. Cela s'intègre dans le vaste projet des Nouvelles routes de la soie, dans lequel le volet numérique est très dense. Il a été sous-estimé dès le départ par l'Union européenne.

La Chine envisage l'installation d'infrastructures géantes qui traverseraient l'Eurasie jusqu'en Afrique. Sur le plan numérique, cela se traduirait par le déploiement de data centers, de câbles sous-marins et de réseaux, la 5G dans le cas de Huawei si la polémique prend fin. Ce sera le moyen pour les acteurs chinois de faire transiter leurs données de Chine en Europe et surtout d'Europe vers la Chine sans dépendre d'infrastructures étrangères.

Concernant l'impact sur le fond, nous sommes confrontés aux Gafam qui ont les moyens d'anticiper l'évolution de la réglementation et de s'y conformer très rapidement, avec une part d'instrumentalisation. Ils savent pertinemment comment mettre en place les procédures, comme le consentement aux cookies auxquels 99% des internautes adhèrent sans percevoir les implications. Pour les Gafam, cela ne représente pas une contrainte insurmontable.

Evan Spiegel, patron de Snapchat a déclaré que le RGPD profiterait en fait aux géants tels que Facebook et Google car eux seuls ont les moyens de s'y conformer. Qu'en pensez-vous ?

Bien sûr, car chacun de ces grands acteurs dispose de personnel qui peut consacrer 100% de son temps à la conformité au RGPD et à la façon d'en tirer profit. A l'inverse, la plupart des administrations et des PME n'ont pas les moyens techniques, juridiques et financiers pour s'y conformer. Paradoxalement, le RGPD a créé une vraie asymétrie entre des acteurs qui étaient initialement visés et des acteurs publics ou privés moins importants qui, au fond, en subissent les conséquences.

Le RGPD est-il un leurre ? Je m'explique : le RGPD ne donne-t-il pas l'illusion que les données des Européens sont protégées alors qu'ils incapables de contrôler les Gafam qui détiendraient 85 % de nos données ? L'Europe a remis en cause l'accord sur le Safe Harbor pour son défaut de garantie en matière de protection

des personnes. Le Privacy Shield offre plus de garanties, sur le papier, mais sans volonté politique réelle des Américains de l'appliquer.

Certes l'Union européenne s'est affirmée sur la protection des données mais c'est une chose d'adopter un texte, s'en est une autre de maîtriser les données et les infrastructures. Si vous affirmez votre souveraineté sur les données des Européens sans maîtriser les data centers, les serveurs, voire les câbles, c'est un coup politique, mais de très court terme. La maîtrise des infrastructures n'a pas été vraiment pensée, aussi car cela implique des coûts financiers colossaux.

« Aujourd'hui, l'Europe est prise en étau entre les Etats-Unis et la Chine qui concentrent 90% de l'écosystème numérique international grâce à leur tissu industriel, les financements avec le capital-risque, le volontarisme politique et l'intégration entre les secteurs civil et militaire. »

Vous évoquiez le Safe Harbor et le Privacy Shield, mais n'oublions pas que l'adoption du RGPD a quasiment été concomitante à celle du Cloud Act, une forme de réponse américaine au règlement qui est passée relativement inaperçue. Ce texte n'a pas provoqué de réponse politique forte de la part de la France, de l'Allemagne encore moins de l'Union européenne. Le Cloud Act constitue une réponse forte des Américains. Par un simple texte, et grâce à l'extra-territorialité de leur justice, les Etats-Unis peuvent accéder à toutes les données des citoyens du monde. Avec cette loi, ils font trois pas en arrière depuis l'affaire Snowden et du débat autour d'une meilleure protection de la vie privée. On revient à une approche juridique très orientée sur les grandes agences américaines du renseignement.

L'Europe a répondu au Cloud Act avec son projet de règlement e-Evidence.

Mais c'est une réponse, encore une fois embryonnaire, car l'Union européenne ne maîtrise pas les infrastructures. En plus, on note des tiraillements au sein de l'Union. Les Britanniques qui doivent en sortir se sont toujours comportés en cheval de Troie sur les sujets numériques, défendant avant tout les intérêts américains et essayant de parasiter les débats en faveur d'une plus grande harmonisation communautaire.

Dans ces conditions, vaut-il mieux que les Britanniques soient en dehors ?

Oui, si l'on raisonne en termes d'affirmation de la souveraineté de l'Union européenne.

La Russie, la Chine imposent la localisation des données sur leur territoire. Pourquoi ne fait-on pas la même chose ?

On a souvent tendance à mettre la Chine et la Russie dans le même panier. Or, la Chine, au contraire de la Russie, a entrepris très tôt

de « *souverainiser* » son espace numérique. Cela s'est traduit de façon très visible depuis la fin des années 90 / début 2000 par une réorientation vers le territoire de la Chine continentale de tous les flux numériques, flux de données mais aussi flux physiques. En revanche, à la fin des années 90, la Russie avait le choix de laisser l'internet libre et ouvert. Le pouvoir russe s'en est par la suite mordu les doigts. Entre 2008 et 2012, le président Medvedev s'était donné une image de libéral techno-compatible. On a encore à l'esprit ses selfies avec Mark Zuckerberg ou Steve Jobs. Mais à la fin des années 2000, il y a de vrais mouvements politiques pour établir un contrôle plus ferme de l'internet. Et depuis le retour de Vladimir Poutine en 2012, une avalanche de textes restrictifs a été adoptée, avec l'objectif de dupliquer l'internet global en Russie, tel que nous le connaissons, mais avec un circuit complètement fermé. Comme en Chine. Mais c'était techniquement et financièrement totalement irréaliste.

Finalement, les Russes ont fait le choix de réorienter à 95 % le routage du trafic internet en Russie d'ici 2020. Poutine a signé une loi dans ce sens, le 1er mai dernier. Cela s'appuiera sur des circuits et des points d'échanges localisés en Russie et fermés sur l'étranger ainsi que sur la nationalisation du système de nommage et d'adressage de l'internet russophone. Avec ces deux axes, l'objectif est d'obtenir un « *internet souverain* ». L'expression a été utilisée par Vladimir Poutine qui a mis en avant l'hostilité de la politique américaine à l'égard de la Russie et la prévention des cybermenaces. La Russie prend ainsi le chemin de la politique numérique chinoise, même si l'échelle n'est pas du tout la même. Les Russes ne disposent pas des mêmes moyens et leur territoire est immense. Ils vont avoir du mal à disposer d'un internet très souverain avec une maîtrise des données parfaite, sachant qu'il y a une interdépendance encore actuelle entre l'espace numérique russe et l'étranger. Des serveurs de Google sont implantés en Russie et inversement des serveurs Yandex à l'étranger. Par ailleurs, on compte un milliard d'internautes en Chine quand en Russie la population s'élève à 142 millions d'habitants avec 90 millions d'internautes.

Le parallèle entre ces deux pays n'est donc pas vraiment pertinent. Enfin, les Russes ne disposent pas de l'écosystème numérique des Chinois. La Chine a créé WeChat, l'application « *couteau suisse* » qui permet de réserver un taxi, de commander ses repas,

de renouveler un passeport, etc. Cela rend le contrôle de chaque internaute très facile : les données sont centralisées sur un seul service. En Russie, cela n'existe pas.

Les Russes imposent aux plateformes étrangères de localiser les données de leurs utilisateurs en Russie. Et nos données, à nous Européens, sont localisées en majorité aux Etats-Unis. Est-ce que la mesure russe est une bonne réponse ?

La question est embarrassante car je ne voudrais pas légitimer la politique russe. En Europe, nous avons des valeurs qui sont censées nous prémunir contre la surveillance de masse et un usage malveillant des données. Mais l'exemple américain et certaines tendances récentes montrent que nous n'avons aucune garantie.

Le fait que les données des Européens ne soient pas localisées en Europe pose aussi problème en termes de souveraineté économique.

D'un point de vue économique et avant tout stratégique. Dans la sphère militaire par exemple, au Mali, le commandement Serval se servait de WhatsApp pour communiquer. Le président de la République et ses conseillers, ainsi que les députés, échangent via l'application Telegram. Même si ce sont des messageries chiffrées, les données sont cependant localisées à l'étranger. L'effacement automatique des données n'est pas assuré et un niveau de sécurité optimal n'est pas garanti pour des sujets aussi sensibles que le commandement militaire.

Les Européens ont su bâtir une industrie aéronautique, énergétique. Pourquoi sont-ils incapables de se mobiliser efficacement sur le numérique ?

Si l'on retrace les grands projets numériques européens depuis 15 ou 20 ans, que reste-t-il ? Vers 2003, le lancement d'un moteur de recherche nommé Quaero avait été envisagé pour concurrencer Google, poussé par la France, suivie avec quelques réticences par l'Allemagne. Aujourd'hui Qwant a pris le relais. Il s'agit d'un projet privé très classique et qui fonctionne bien, mais ses parts de marché sont encore très faibles. On verra à plus long terme les conséquences de l'affaire Huawei qui pourrait occasionner quelques dommages réputationnels

à Google, et une stimulation de l'offre européenne, peut-être au bénéfice de Qwant. On mesure ainsi qu'un simple décret du Président des Etats-Unis peut provoquer des conséquences dramatiques sur un autre pays. Je rappelle l'exemple de la BNP

« Paradoxalement, le RGPD a créé une vraie asymétrie entre des acteurs qui étaient initialement visés et des acteurs publics ou privés moins importants qui, au fond, en subissent les conséquences. »

qui a dû payer une amende de dix milliards de dollars. Les sanctions vis-à-vis de l'Iran ont un impact sur le secteur de l'énergie ; les grandes majors européennes ne peuvent plus traiter avec l'Iran. Il est à espérer que les décideurs européens mesurent pleinement notre dépendance pour apporter une réponse plus coordonnée.

Est-ce un abus de langage que d'affirmer que l'Europe est une colonie numérique des Etats-Unis ?

L'expression a fait florès il y a quelques années. Nous sommes dans un contexte de colonisation numérique car nous faisons face à des stratégies impériales de la part des Etats-Unis et de la Chine. Ces deux pays ont une vision politique à long terme et des stratégies très intégrées où les secteurs public et privé ainsi que militaire sont très imbriqués. Nous sommes encore une terre à conquérir. Le marché européen représente le premier marché à l'export de Huawei et donc un enjeu politique et économique fort. De l'autre côté, les plateformes américaines disposent d'un quasi-monopole sur l'Europe occidentale. Or, nous n'avons ni la puissance industrielle ni la volonté politique, ni la possession des ressources critiques. La Chine possède un quasi-monopole sur les terres rares, qui sont aujourd'hui indispensables.

Les dirigeants politiques ont-ils enfin pris conscience de ces enjeux ?

La situation commence à évoluer. Le Président de la République s'en rend compte, même si l'on constate toujours une forme d'ambiguïté française sur les sujets numériques car c'est un domaine perçu en priorité comme un vivier d'emplois. On va plutôt privilégier l'ouverture d'un entrepôt d'Amazon ou d'un centre de recherche en IA de Facebook ou Google que l'affirmation d'un discours plus volontaire – donc d'en assumer les conséquences potentiellement désagréables à court terme. Emmanuel Macron a joué sur les deux plans, d'où une politique numérique peu lisible. Et en matière de souveraineté numérique, à proprement parler, on a du mal à voir en quoi la France en défendrait une approche radicalement différente de celle des deux précédents quinquennats.

Plus que des moyens, il manque une stratégie. Le cloud souverain a été confié à Orange, avec une stratégie très verticale, à la manière d'un Commissariat au plan. Avec le numérique qui fait fi des hiérarchies traditionnelles, on ne peut plus fonctionner ainsi.

Pour revenir au RGPD, les lourdes sanctions prévues par le règlement représentent-elles la clé de son efficacité ?

Il faudra surtout voir si l'Europe sera capable d'appliquer les sanctions qui seront prononcées. Jusqu'à présent, nous avons l'impression que l'Union européenne était plutôt disposée à négocier ou à trouver des compromis. Des sanctions très importantes ont été prononcées sur le fondement du droit de la concurrence, la dernière en date étant celle contre Google.

L'Union européenne est censée recouvrir la somme. Mais ces grandes plateformes qui ont été visées par ces procédures ont tout de suite lancé des négociations pour obtenir des compromis. Donc, les premières sanctions en vertu du RGPD seront un test. Si l'Europe ne s'affirme pas, le RGPD perdra sa force et sa symbolique politique du départ. Une des limites actuelles est constituée par le fait que l'affirmation européenne repose beaucoup sur des individualités.

Prenons l'exemple de la commissaire européenne chargée de la Concurrence Margrethe Vestager. Elle représente une figure tutélaire de l'affirmation européenne sur le plan numérique. Mais lors du prochain renouvellement de la Commission, elle pourrait être remplacée par une personnalité beaucoup plus consensuelle et qui reviendrait à un statu quo,

pré-RGPD.

Quel a été l'impact réel des révélations de Snowden ? Est-ce celui qu'on imagine ?

Elles ont eu un réel impact car six ans plus tard, on en parle encore à travers le monde et dans toutes les sphères d'activité. Il a fait prendre conscience de cet « *impérialisme* » qui s'affranchit des règles et des législations nationales, en particulier sur la protection de la vie privée. Il a fallu ce type d'actions pour obtenir certaines évolutions.

Mais dans les faits, pas grand-chose n'a changé.

Rien n'a beaucoup évolué, en effet.

Propos recueillis par **Sylvie ROZENFELD**