



HAL
open science

La régulation du marché de l'information sur internet

Romain Badouard

► **To cite this version:**

Romain Badouard. La régulation du marché de l'information sur internet. 2018, pp.66-75. hal-03925828

HAL Id: hal-03925828

<https://univ-panthéon-assas.hal.science/hal-03925828v1>

Submitted on 16 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La régulation du marché de l'information sur internet

Romain Badouard

La version finale de cet article a été publiée dans *Les Cahiers Français*, n°406.

La régulation du marché de l'information en démocratie articule deux exigences parfois difficilement conciliables. D'un côté, le rôle des pouvoirs publics est de promouvoir un débat public pluraliste et de garantir la liberté d'expression des citoyens. De l'autre, ils peuvent dans certains contextes limiter des pratiques perçues comme « abusives » de cette liberté (les discours de haine ou négationnistes par exemple, mais aussi la diffamation publique, l'injure, la propagande politique et plus récemment les « fausses informations »). Dans les deux cas, la vision libérale d'un débat public conçu comme un « libre marché des idées »¹, capable de s'auto-réguler pour garantir aux citoyens une liberté politique optimale, relève largement d'une illusion, particulièrement en France où l'état développe une tradition d'intervention sur le marché de l'information. Du financement de la presse pour garantir son pluralisme au contrôle de l'agenda médiatique en période électorale, en passant par les dispositifs législatifs pénalisant certains types de discours, les moyens d'intervention à la disposition de l'état sont nombreux et variés. Si aujourd'hui les enjeux de régulation de l'information incombent à des autorités indépendantes (le CSA et l'ARCEP notamment), il n'en demeure pas moins que la démocratisation d'internet dans les années 1990 a posé un certain nombre de défis aux autorités publiques en matière de régulation de l'information. Ces défis sont à la fois techniques et politiques : technique, car internet est un réseau international et décentralisé qui échappe aux frontières des états-nations ; politique, tant les rapports de force semblent s'être inversés par rapport au monde des médias traditionnels, entre d'un côté des entreprises de la Silicon Valley qui ne répondent ni du droit français, ni du droit européen, et de l'autre des pouvoirs publics nationaux souvent démunis en termes de moyens d'action.

« Intervenir » sur le réseau

Surveillance et censure

Si internet a depuis sa création pu être perçu comme un réseau de communication garantissant la liberté d'expression de ses utilisateurs, c'est d'abord parce que son architecture est décentralisée. Internet relie des ordinateurs entre eux, et des ordinateurs à des serveurs : sur ce réseau, il n'existe pas de nœud central par lequel transitent les informations en circulation. Si les médias traditionnels mettent en œuvre un modèle de communication qualifié de « un-à-tous » (un pôle de production diffuse de l'information à une multitude de récepteurs), internet rend opérationnel un modèle « tous-à-tous », c'est-à-dire que chaque point sur ce réseau, chaque terminal connecté, est à la fois producteur, récepteur et relais des informations en circulation. Cette particularité d'internet a une conséquence importante sur le contrôle que les états peuvent chercher à exercer sur l'information au sein d'une société. Dans le monde des médias traditionnels, il « suffit » de contrôler ou de faire pression sur le point d'émission d'une information (un studio de télévision ou de radio par exemple) pour filtrer et limiter les contenus qui circulent. Sur internet en revanche, il n'existe pas de « poste de contrôle »² : si un point spécifique sur le réseau est bloqué, filtré ou surveillé, l'information transitera par un

¹ Charles Girard, « Le « libre marché des idées » et la régulation de la communication publique », *Klesis. Revue philosophique*, n°21, 2011.

² Yochai Benkler, « Degrees of Freedom, Dimensions of Power », *Daedalus*, vol. 145, n°1, 2016.

autre point.

Cette caractéristique ne signifie pas pour autant que les états ne disposent d'aucun moyen d'intervention sur internet. Chaque état maîtrise notamment les points d'interconnexion de son réseau national avec le réseau international (le « réseau des réseaux », « *inter-network* », abrégé en « internet »). A partir de ce point d'interconnexion, un état peut bloquer certains sites en filtrant les adresses URL qui permettent d'y accéder : en Chine, en Russie ou dans certains pays du Moyen-Orient par exemple, l'accès aux réseaux sociaux est limité voire bloqué de cette manière. Ensuite, dans les pays autoritaires comme dans les démocraties occidentales, les pouvoirs publics ont recours à des formes de surveillance des contenus en circulation sur le réseau, soit humainement par le biais d'une « cyberpolice », soit automatiquement à l'aide de dispositifs de « *deep packet inspection* » qui « scannent » les informations en circulation pour y repérer par exemple certains mots-clés. C'est notamment le cas en France, à la suite de la loi de programmation militaire votée en 2013, puis de la loi Renseignement de 2015 qui impose aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) de mettre en place des « boîtes noires » sur leurs « box » afin de surveiller les données de connexion de leurs clients.

Les enjeux de la « neutralité du net »

Le rôle des pouvoirs publics quant à la circulation des informations en ligne ne se réduit pas uniquement à des opérations de surveillance et de censure. En démocratie, leur rôle est également de garantir la liberté d'expression, pas uniquement par le droit, mais également en protégeant les infrastructures techniques qui en permettent l'exercice. En Europe comme aux Etats-Unis, cette exigence démocratique a notamment été rendue visible lors des controverses autour de la « neutralité du net ». Ce principe de « non-discrimination » implique pour les fournisseurs d'accès à internet de traiter de manière indifférenciée les informations qui circulent sur le réseau. Concrètement, il se traduit pour les usagers par un accès égalitaire à l'ensemble des sites et services du web. Du fait de la progression des pratiques de visionnage de vidéos en ligne (sur You Tube ou Dailymotion par exemple), certains opérateurs ont demandé à ce qu'il soit rendu possible de discriminer les usages en fonction de leur consommation de bande passante, afin de financer les aménagements nécessaires en termes d'infrastructure réseau.

Aux Etats-Unis, la Commission Fédérale des Communications a prononcé en décembre 2017 l'abrogation de la neutralité du net. Il sera bientôt possible aux fournisseurs d'accès américains de proposer des abonnements internet à des tarifs différents suivant les usages des internautes : plus chers pour ceux qui regardent des vidéos, moins chers pour ceux qui ne font que consulter des contenus écrits par exemple. Cette décision implique que les FAI surveilleront activement les usages de leurs abonnés, et que les internautes américains n'auront plus accès aux mêmes informations en fonction de l'abonnement auxquels ils auront souscrits. Elle consacre ainsi la naissance d'un « internet à deux vitesses » qui va à l'encontre du principe d'égalité des citoyens dans leur accès à l'information. En Europe, le principe de neutralité du net a été réaffirmé à l'occasion de l'adoption du « paquet télécom » par le Parlement Européen à l'automne 2015, qui réunit les directives et règlements régulant le marché des communications électroniques. Il a également été transposé dans le droit français à l'occasion du vote de la loi dite « République Numérique » en octobre 2016.

Internet, un bien commun ?

Les exemples de la surveillance comme celui de la neutralité du net sont révélateurs d'une caractéristique essentielle des formes de régulation de l'information sur internet : en ligne, il n'existe pas de « pouvoir absolu », et les acteurs qui entendent « gouverner » doivent inévitablement composer avec les compétences et les attributions d'autres acteurs³. Un fournisseur peut bloquer l'accès à certains sites, mais ne peut pas empêcher un internaute d'y accéder via les services d'un concurrent. Un moteur de recherche peut désindexer une page mais pas en supprimer le contenu. Une autorité publique devra toujours s'assurer la collaboration des intermédiaires techniques comme des fournisseurs de service pour que ses décisions soient rendues opérationnelles.

La gouvernance d'internet est ainsi qualifiée de « multi-partenaires » : elle nécessite de coordonner les pouvoirs publics, les gestionnaires d'infrastructures, les fournisseurs de service, les experts techniques et les organisations de la société civile. A l'échelle internationale, ce type de procédure complexe a été mis en place au début des années 2000 à l'occasion de la tenue du Sommet Mondial sur la Société de l'Information. A l'initiative de l'ONU, ce sommet visait initialement à s'attaquer à la « fracture numérique », c'est-à-dire aux inégalités d'accès au réseau entre les pays du nord et les pays du sud. Réunissant une diversité d'acteurs et de pays, ce sommet et ceux qui ont suivi ont été le théâtre d'après négociations concernant la gestion des « ressources critiques » d'internet. Au cœur de ces débats, l'ICANN, une entreprise américaine gérant le système d'adressage des sites (qui permet notamment de remplacer les adresses IP des serveurs qui les hébergent par des noms de domaine) qui disposait d'un pouvoir politique important de par ses attributions techniques. Le second gouvernement Obama a ainsi annoncé l'internationalisation de l'ICANN en septembre 2015, qui est aujourd'hui placé sous l'autorité de l'ONU. Cet épisode est moins anecdotique qu'il n'y paraît, tant il est révélateur d'une évolution majeure dans la gouvernance d'internet, celle d'une mutualisation de ses ressources techniques, qui traduit une conception du réseau en tant que bien commun mondial, au même titre que les forêts ou les océans⁴.

L'évolution des rapports de force

Le pouvoir des « infomédiaires »

Si internet dispose d'une architecture décentralisée, les internautes ont par leurs usages opéré une forme de recentralisation du réseau. En privilégiant un nombre de services très limité mais très populaires (comme par exemple Google, You Tube, Facebook ou Netflix), ils font transité les flux d'information par les serveurs des grands géants de la Silicon Valley, qui disposent ainsi de postes de contrôle sur le réseau à partir desquels peuvent être techniquement exercé des formes de filtrage des contenus. En 2016 en France, Google (qui possède également la plateforme You Tube) a accaparé à elle seule 30% du trafic internet, et les cinq premiers fournisseurs de services dans l'hexagone (Google, Netflix, Facebook, Canal+ et Apple) plus de 55%. Si le web héberge une grande diversité de contenus qui garantissent une forme de pluralisme de l'information, le tri et le classement des informations par les algorithmes de référencement des moteurs des recherches, ou ceux de recommandation des réseaux sociaux, a pour conséquence d'engendrer une concentration de l'attention autour de contenus peu nombreux mais très visibles.

³ Romain Badouard, Clément Mabi, Guillaume Sire, « Inciter, contraindre, encadrer. Trois logiques de gouvernabilité numérique », *French Journal for Media Research*, n°6, 2016, disponible en ligne.

⁴ Clément Mabi, Françoise Massit-Folléa, « La gouvernance des biens communs. Du climat à Internet, premières leçons d'une comparaison », *Communication*, n°2, vol.31, 2013.

Sur ce marché de l'information qui articule diversité des sources et limitation de l'attention, les acteurs en position de pouvoir sont ceux qui se posent en intermédiaire entre les producteurs et les consommateurs de contenus. Ces « infomédiaires »⁵, comme Google ou Facebook, permettent notamment aux médias en ligne de se connecter à un plus large public. Leur visibilité dans les classements d'un moteur de recherche comme Google ou sur le fil d'actualité d'une plateforme comme Facebook revêt un enjeu économique primordial pour ces médias, puisqu'ils leur permettraient de toucher un public plus important et donc de générer davantage de revenus publicitaires grâce à leur site. En Europe, de nombreux conflits ont émaillé les relations entre les médias traditionnels (notamment les entreprises de presse) et ces intermédiaires. Si ces conflits se règlent bien souvent devant les tribunaux, les pouvoirs publics sont également sollicités pour rendre des arbitrages.

Google contre les éditeurs de presse

En France, un conflit de longue durée a ainsi pu opposer les syndicats d'éditeurs de presse en ligne et Google⁶. Les premiers reprochaient au second, via son service Google Actualités, d'utiliser gratuitement les ressources produites par les journalistes (notamment les titres et les chapeaux de leurs articles) afin de générer des revenus publicitaires dont les rédactions restaient à l'écart. Le second défendait la position selon laquelle ce même service permettait aux médias de toucher une audience plus large. Ce conflit est révélateur d'un déséquilibre des rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués car si Google est forcé, comme en Allemagne, de s'acquitter d'une licence pour utiliser les extraits d'articles de presse, l'entreprise dispose d'une arme radicale dont elle n'hésite pas à avoir recours : elle désindexe purement et simplement les sites des médias de son moteur de recherche, coupant de fait les rédactions d'une partie importante de leur audience et les condamnant à des difficultés financières certaines.

Dans ce contexte, le ministère de la culture s'est saisi du dossier en organisant des négociations entre les deux parties qui se sont conclues en février 2013. Contre l'utilisation des productions des rédactions, l'entreprise s'est engagée à créer et co-gérer un fonds Google « pour l'innovation numérique de la presse », visant principalement à financer des projets de modernisation des rédactions, et doté de 60 millions d'euros. Cette décision n'a pas convaincu totalement les éditeurs de presse : d'une part, la somme versée paraissait bien faible au regard des revenus publicitaires générés par Google en France l'année précédente (1,4 milliards d'euros en 2012) et d'autre part, le fonds plaçait les rédactions dans une situation de perfusion vis-à-vis d'un acteur privé, dans un contexte global de crise économique des médias.

Discours de haine et propagande

Une autre controverse révélatrice de l'évolution des rapports de force sur le marché de l'information en ligne est celle qui touche à la censure des discours haineux, définis dans le droit français comme des propos portant atteinte à un individu ou appelant à la discrimination d'un groupe en raison d'une origine ethnique, d'une appartenance religieuse, du sexe, de l'orientation sexuelle ou d'une situation de handicap. En 2012 par exemple, des associations

⁵ Franck Rebillard, Nikos Smyrniotis, « Les infomédiaires, au cœur de la filière de l'information en ligne », *Réseaux*, n°160-161, 2010.

⁶ Guillaume Sire, *Google, la presse et les journalistes. Analyse interdisciplinaire d'une situation de coopération*, Institut de Droit de la Concurrence, 2015.

de lutte contre le racisme s'étaient inquiétées du fait que la recherche semi-automatique de Google propose quasi-systématiquement le mot « juif » aux requêtes effectuées par les internautes français sur les personnalités du monde politique, médiatique ou culturel. A leur demande de retirer cette proposition, l'entreprise américaine avait d'abord répondu par un refus, arguant que celle-ci était le fruit des recherches des internautes français et révélait donc un antisémitisme latent au sein de la population (les mots associés dans les recherches semi-automatiques découlent en effet directement des requêtes effectuées par les autres internautes). Les associations avaient alors intenté un procès à Google qui avait, sur décision de justice, accepté de retirer les recommandations mises en cause.

Cette exemple – mais il en existe beaucoup d'autres – illustre l'incapacité des pouvoirs publics à faire appliquer une loi nationale sur internet quand les infomédiaires qui disposent de la capacité d'action sur les contenus refusent de collaborer. Historiquement, ces acteurs ont toujours défendu une posture de « plombiers », gérant des « tuyaux » mais ne souhaitant pas intervenir sur ce qui circulait à l'intérieur. Face aux injonctions des pouvoirs publics à la « responsabilisation » des infomédiaires, et aux menaces consistant à faire évoluer leur statut juridique de celui d' « hébergeur » (qui implique une responsabilité limitée quant aux contenus) à celui d' « éditeur » (qui implique à l'inverse une responsabilité éditoriale), les géants de la Silicon Valley ont commencé à faire évoluer leurs pratiques. Mais ce sont surtout les attentats terroristes de 2015 qui ont constitué un véritable tournant. Face à la prolifération de la propagande djihadiste sur le web et les réseaux sociaux, des firmes comme Google, Twitter ou Facebook n'ont plus hésité à dé-référencer des sites, à supprimer des comptes ou des contenus, sans attendre les demandes des tribunaux ou des pouvoirs publics.

Cette nouvelle posture des géants du web a été confortée par les récentes controverses autour des « fake news »⁷ : face à la prolifération des fausses informations sur internet, un certain nombre de pays ont entrepris de légiférer pour renforcer les moyens de censure sur les réseaux sociaux. C'est notamment le cas en France où une loi sur le sujet est en préparation au moment où cet article est écrit. Ce type d'initiative a également pour conséquence d'accroître la pression sur les plateformes de réseaux sociaux afin qu'elles fassent le ménage dans les contenus qu'elles hébergent. Le risque de telles pratiques est, pour la démocratie, que ces acteurs du monde économique ne rendent pas de compte à leurs utilisateurs sur les critères à partir desquels ce « ménage » est opéré. Sans transparence quant à ces nouvelles formes de censure, il est probable que la lutte contre les « fausses informations » s'accompagne d'une restriction de la liberté d'expression en ligne.

De manière générale, nous assistons aujourd'hui à une évolution fondamentale dans la régulation du marché de l'information sur internet : d'une logique de gouvernance *des* infrastructures, nous nous orientons vers une gouvernance *par* les infrastructures⁸, c'est-à-dire que les entreprises qui gèrent les services et ressources techniques du web sont amenées à utiliser leur position stratégique sur le marché pour réguler les contenus. Cette évolution s'accompagne d'un transfert des pouvoirs de censure, des autorités publiques vers des firmes privées.

Pour autant, les pouvoirs publics n'ont pas tous dit leur dernier mot dans ce bras de fer. Un aspect important de la régulation du marché de l'information en ligne, et qui n'a été que très brièvement abordé dans cet article, est celui de l'organisation de la concurrence entre les différents acteurs. A ce titre, la Commission Européenne s'est récemment illustrée en infligeant des amendes record à des firmes comme Google pour abus de position dominante

⁷ Voir à ce sujet l'article intitulé « Les « fake news » menacent-elles le débat public ? » dans ce dossier.

⁸ Francesca Musiani et al. (dir.), *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*, Palgrave Macmillan, 2016.

(2,4 milliards d'euros). A cela s'ajoutent les différentes dispositions prises à l'échelle de l'UE pour lutter contre l'évasion fiscale des géants du web, qui semblent indiquer une volonté des institutions européennes de reprendre la main sur des dossiers d'une importance capitale pour l'avenir de la liberté d'expression sur le vieux continent.