

Les enjeux de la neutralité du Net aux États-Unis

*Charlotte Escorne*¹

Depuis une dizaine d'années aux États-Unis, un débat agite juristes, hommes politiques, entrepreneurs, grands patrons et défenseurs des droits et libertés dans le monde du numérique : la neutralité du Net.

Ce principe fondateur cher aux pionniers de l'Internet interdit aux fournisseurs d'accès (les FAI)² de ralentir, favoriser ou bloquer du contenu et, de fait, oblige un traitement équivalent de toutes les données qui circulent sur le réseau physique d'Internet, pour tous les utilisateurs³. Il empêche ainsi tout traitement discriminatoire (positif ou négatif) de l'information, qu'il s'agisse de la source, de la destination ou du contenu [Wu, 2003, p. 141].

La Federal Communications Commission (FCC), le gendarme des télécommunications américain, a pris des mesures mettant fin à ce principe le 14 décembre 2017, alors même que c'est elle qui l'avait instauré juridiquement durant le deuxième mandat de Barack Obama⁴, après de longs débats et une

1. Étudiante en master 2 à l'Institut français de géopolitique, sous la direction de Frédéric Douzet (université Paris 8).

2. Entreprise de télécommunications (comme Orange ou SFR en France, Verizon, Comcast ou AT & T aux États-Unis) qui fournit une connexion à Internet.

3. Ne pas la confondre avec la neutralité du Web, qui elle n'est pas un principe respecté, étant donné que les moteurs de recherche sont justement programmés pour nous diriger plus rapidement vers les sources recherchées.

4. 6 février 2015, après un vote de trois voix contre deux, les cinq commissaires se sont mis d'accord sur le fait qu'Internet est un « bien public » et ont rendu un document de trois cents pages pour guider la neutralité du Net.

mobilisation massive des internautes à l'appel du célèbre humoriste John Oliver⁵. Depuis le 11 juin 2018, date d'entrée en vigueur de cette mesure, la neutralité du Net n'existe officiellement plus aux États-Unis. Une question se pose alors : pourquoi l'agence qui a instauré ce principe de fonctionnement, qui n'avait aucune dimension juridique jusqu'alors aux États-Unis, a-t-elle ensuite décidé de le supprimer ?

D'aucuns pourraient croire que la réponse tient en deux mots : Donald Trump. En effet, dès son arrivée au pouvoir, le nouveau président des États-Unis, défavorable à ce principe et voulant supprimer ce qui avait été mis en place par son prédécesseur, a nommé trois nouveaux membres (sur cinq) au sein de la FCC et a mis à sa tête Ajit Pai, un ancien juriste de Verizon – puissant FAI aux États-Unis –, républicain et déjà commissaire de la FCC, fermement opposé lui aussi à la neutralité du Net. Moins d'un an plus tard, après une consultation publique troublée⁶ par une attaque en déni de service⁷ et de nombreuses contestations, la FCC adoptait une nouvelle mesure⁸ mettant fin à la neutralité du Net.

À l'annonce de cette information, vingt-trois États fédérés et plusieurs entreprises et associations de défense des droits et libertés dans le monde du numérique se sont associés dans une plainte contre la FCC⁹ pour dénoncer cette décision. Dans le même temps, les États-Unis fonctionnant sur un modèle de système fédéral, onze États ont adopté des mesures exécutives en faveur du rétablissement de la neutralité du Net sur leur territoire. C'est le cas notamment de la Californie qui, dès qu'elle a adopté ce texte législatif¹⁰, a été attaquée en justice par l'administration de Donald Trump au motif que cette loi serait anticonstitutionnelle. L'État californien s'est trouvé contraint de suspendre sa loi en attendant le résultat du procès de Mozilla contre la FCC, qui ferait jurisprudence à propos de la légalité du rétablissement de la neutralité du Net sur son territoire. La cour d'appel du district de Washington DC a finalement tranché en octobre 2019 que la décision de

5. <<https://www.youtube.com/watch?v=fpbOEoRrHyU>>.

6. En 2017, la FCC a ouvert une consultation publique en ligne afin de connaître l'opinion des Américains concernant la neutralité du Net. Elle a reçu près de 22 millions de commentaires, dont seulement 800 000 étaient rattachés à une vraie adresse mail. Les serveurs ont été submergés lors de l'émission *Last Week Tonight with John Oliver*. La FCC a déclaré avoir subi une attaque en déni de service face au nombre de commentaires reçus, dont 80 % étaient de fausses adresses ou bien venant de personnes décédées.

7. Attaque informatique ayant pour but de rendre inutilisable un service, empêchant les utilisateurs légitimes de ce service de l'utiliser.

8. Site de la FCC, Home, About the FCC, FCC Initiatives, « Restoring Internet Freedom ».

9. Cas Mozilla contre la FCC, #18-1051, Cour d'appel du district de Columbia, document #1746554.

10. Loi SB822, « Communications : Broadband Internet access service », publiée le 1^{er} octobre 2018.

la FCC est dans l'ordre de ses compétences mais que les États fédérés ont le droit d'adopter leur propre législation concernant l'application de ce principe ou non sur leur territoire. Ce choix, qui contente tous les acteurs concernés, est sûrement le fait d'une hésitation de la justice qui préfère que la question soit tranchée au niveau du Congrès, discutant actuellement un texte de loi à ce sujet.

Néanmoins, ce conflit autour de la neutralité du Net est bien plus complexe que cela et révèle différentes dynamiques, représentations et enjeux décisifs pour comprendre les nouveaux défis liés au monde du numérique. Au-delà du conflit juridique et des rivalités entre républicains et démocrates, la question de la neutralité du Net aux États-Unis a mis en lumière un thème crucial des rivalités de pouvoirs relatives au cyberspace : le contrôle de ce qui peut passer ou non dans les câbles, à quelle vitesse et pour qui, offrant un pouvoir majeur sur l'Internet et sur le marché du numérique.

Cet article a pour objectif d'identifier les différents enjeux autour de la neutralité du Net et de les analyser afin de mesurer et comprendre leur fonction dans les rivalités de pouvoirs relatives au développement et au contrôle d'Internet aux États-Unis.

La cristallisation du conflit entre républicains et démocrates : lobbying, idéologies et représentations divergentes pour une plus grande égalité d'accès à l'Internet

Selon les acteurs concernés et leurs représentations, le principe de la neutralité du Net entrave ou, au contraire, permet un accès plus égalitaire au réseau Internet.

Avec la croissance exponentielle des usages numériques dans l'économie comme dans la vie quotidienne – la popularité des plateformes de vidéos en streaming qui consomment beaucoup de bande passante¹¹, la prolifération des objets connectés et les avancées de l'intelligence artificielle (IA) –, les FAI dénoncent une saturation du réseau nuisant à la garantie d'une offre des conditions de connexion optimales à tous les internautes. Ils s'opposent donc à la neutralité du Net, qui les empêche de gérer de manière sélective le trafic (contenu) et de proposer des tarifs différents aux fournisseurs de contenus (source) en fonction de la bande passante qu'ils occupent, ou aux utilisateurs (destinataire) en fonction de la vitesse d'accès aux contenus qu'ils désirent.

11. En informatique, c'est le débit binaire d'une voie de transmission. Elle représente la quantité d'informations pouvant être transmises simultanément sur une voie de transmission, et s'exprime en bits/seconde.

De plus, les États-Unis sont très vastes (9,8 millions de km² ¹²), avec un réseau fibre peu développé sur l'ensemble du territoire (excepté dans les grandes villes), des espaces encore mal desservis par le réseau Internet et une assez grande disparité au niveau de la répartition de la population, qui se concentre particulièrement dans les grandes villes des côtes est et ouest. C'est pour répondre à ces enjeux que la FCC dit avoir voté la suppression de la neutralité du Net qui, selon elle, va permettre aux FAI de mieux gérer le trafic et de réaliser les investissements nécessaires pour moderniser et continuer à développer le réseau.

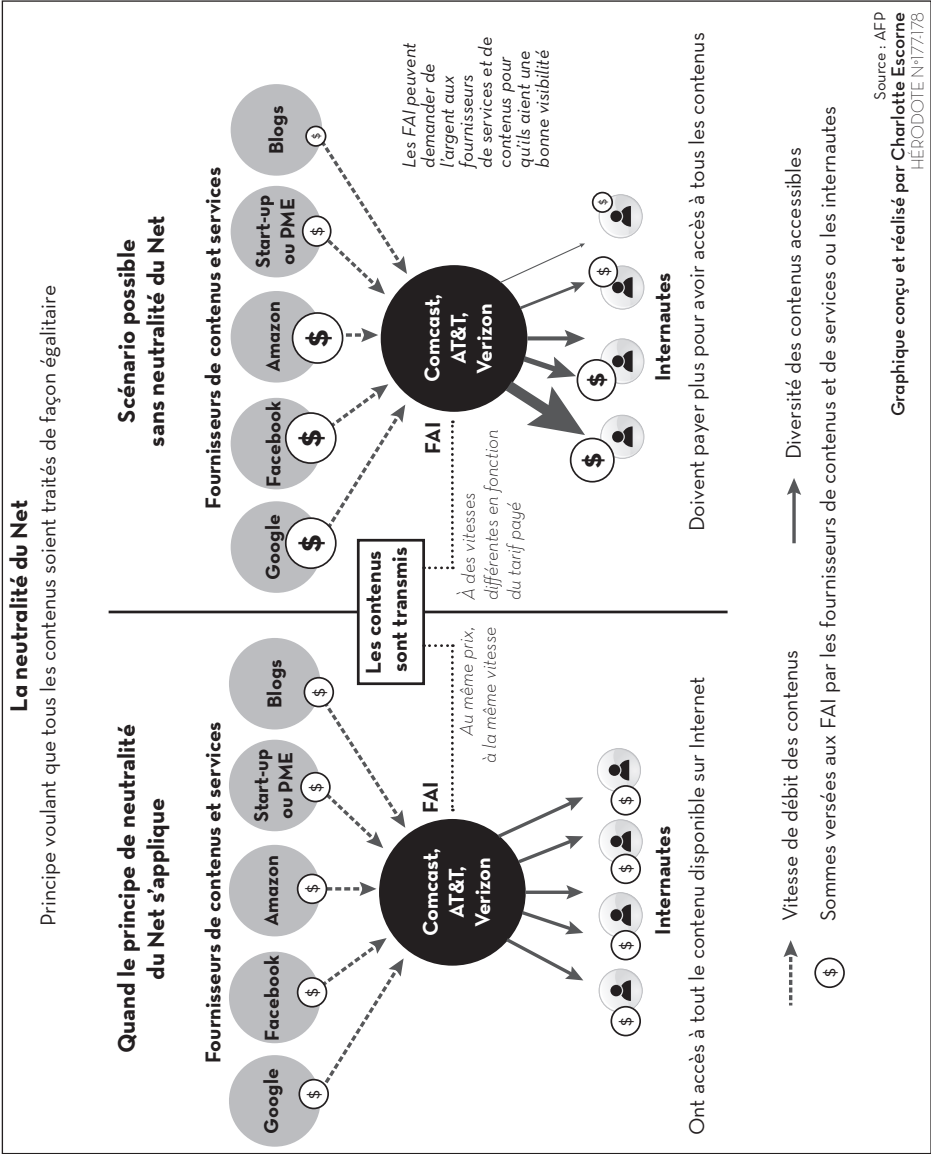
Paradoxalement, c'est pourtant grâce au principe de neutralité du Net que la multitude de services disponibles sur l'Internet a été développée et que de nombreux petits groupes avec des idées novatrices ont pu devenir des entreprises mondialement connues et extrêmement prolifiques, comme les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft). Car la neutralité du Net garantit à tous les acteurs, petite start-up comme grande entreprise, les mêmes conditions d'accès à l'Internet pour diffuser leurs contenus. Le succès planétaire de ces géants du Web a engendré toute une mythologie et un idéal autour de cette industrie fortement disruptive, où l'innovation prime. Pour les défenseurs de la neutralité du Net, la suppression de ce principe risque de créer un grand déséquilibre dans l'économie actuelle, développée notamment dans la Silicon Valley, en mettant à mal l'innovation continue et en péril la dynamique des start-up. En effet, sans neutralité du Net, les opérateurs seraient en droit de demander des cotisations à ces start-up, qui ne pourraient pas être aussi importantes que celles de grandes entreprises comme Google. Leurs contenus seraient alors discriminés dans la masse de contenus et de services disponibles sur l'Internet et toute la dynamique actuelle autour de l'innovation serait freinée. C'est donc le potentiel d'innovation de l'écosystème du numérique qui est en jeu.

Pour les internautes, cela pourrait créer de véritables inégalités en termes d'accès aux contenus, avec un accès au Web comparable à une offre à la carte, comme dans le cadre des chaînes câblées. Il y aurait alors un Internet à deux vitesses, avec des clients privilégiés qui auraient accès à des voies rapides et d'autres non. En somme, un Internet des riches et un Internet des pauvres.

Finalement, la neutralité du Net pose le problème plus général de la gouvernance d'Internet, et c'est dans ce cadre-là qu'une opposition frontale s'exprime au niveau politique. D'un côté, les républicains défenseurs des intérêts de l'industrie (pro-business) se positionnent contre une régulation du marché. De l'autre, les démocrates – mais aussi les libertariens – souhaitent préserver une égalité de diffusion et d'accès aux données, au nom de la liberté individuelle et de la protection du marché de l'innovation.

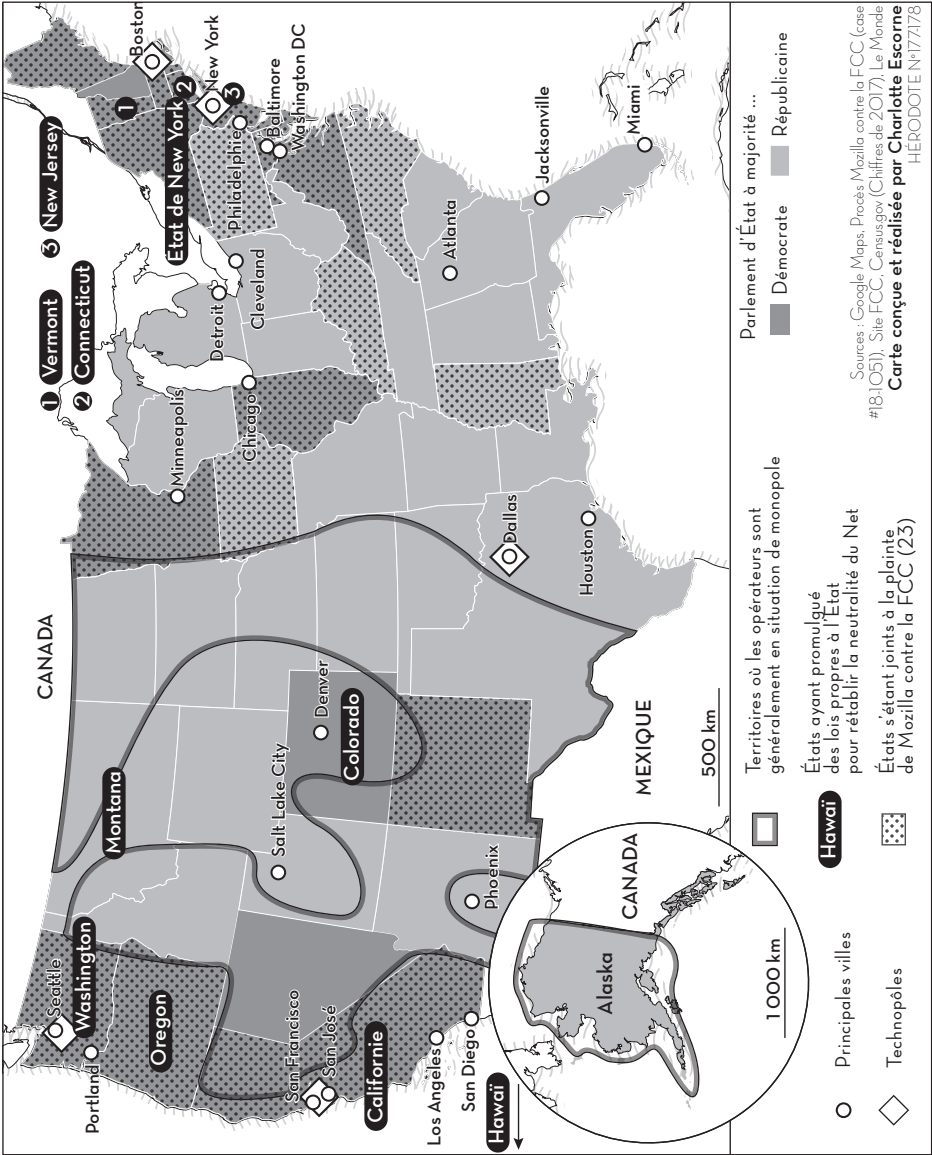
12. Données de la Banque mondiale, « Surface Area », États-Unis, 2019.

SCHÉMA 1. – LA NEUTRALITÉ DU NET



Hérodote, n° 177-178, La Découverte, 2^e et 3^e trimestres 2020.

CARTE 1. – NEUTRALITÉ DU NET AUX ÉTATS-UNIS : UN DÉBAT POLARISÉ



Hérodote, n° 177-178, La Découverte, 2^e et 3^e trimestres 2020.

Cinq États ont fait passer des lois pour rétablir la neutralité du Net sur leur territoire (la Californie, l'Oregon, le Vermont, Washington et le Colorado), six autres ont fait passer des ordres exécutifs pour permettre aux services de l'État de ne travailler qu'avec les fournisseurs d'accès qui respectent le principe de neutralité du Net (Hawaï, le Montana, le New Jersey, l'État de New York, le Rhode Island et le Vermont) et vingt-trois États se sont joints à la plainte de Mozilla contre la FCC, dont les grands États démocrates comme New York et la Californie ou le Connecticut. Les États qui se sont particulièrement opposés à la nouvelle décision de la FCC se trouvent principalement sur les deux côtes des États-Unis, là où la majorité de la population américaine se concentre et dont les gouvernements sont démocrates, à quelques exceptions près. En effet, le Mississippi, l'Iowa, le Kentucky ont un gouverneur républicain et une majorité législative républicaine mais se sont quand même présentés en faveur de la neutralité du Net à travers soit une action en justice, soit par des lois pour rétablir cette neutralité ; tout comme les États du Vermont, du Maine et du Maryland, qui ont un gouverneur républicain mais une majorité législative démocrate.

La carte n° 1 permet de croiser ces prises de position politique avec d'autres facteurs comme les enjeux économiques et la présence d'un ou de plusieurs gros fournisseurs. La couleur politique des États est définie en fonction de l'orientation politique de leur gouverneur.

Les territoires où la concurrence est faible entre les fournisseurs d'accès, c'est-à-dire où il y a un seul gros fournisseur, les gouvernements n'ont pas choisi de défendre la neutralité du Net. C'est assez surprenant dans la mesure où ces territoires sont sensibles aux monopoles de ces gros fournisseurs d'Internet, qui peuvent alors appliquer les tarifs qu'ils souhaitent à leurs abonnés. D'après les arguments des défenseurs de la neutralité du Net, c'est théoriquement et paradoxalement les gouvernements de ces territoires qui auraient dû le plus se battre pour défendre le principe qui veut garantir un accès égal au même tarif. Ces espaces sont moins bien connectés au réseau, avec par exemple des contraintes liées aux reliefs (hautes montagnes, déserts, risques sismiques, risques climatiques), dans des zones aux activités plus rurales. Finalement, les enjeux sur ces espaces sont en parfaite concordance avec le discours de la FCC, qui veut justement supprimer la neutralité du Net pour qu'ils soient mieux connectés au réseau, en arguant que « la neutralité du net est bénéfique aux grandes villes et aux grandes entreprises d'Internet et vous, les territoires plus isolés, vous êtes les laissés-pour-compte du progrès numérique ». Discours sur lequel Donald Trump a beaucoup joué, dans d'autres domaines, pour séduire son électorat.

Cette carte nous amène donc aux conclusions suivantes : les territoires démocrates, très peuplés, économiquement forts, avec une grande diversité de secteurs économiques, une offre large dans le choix des FAI et bien reliés au réseau sont en

faveur de la neutralité du Net; tandis que les territoires républicains, plus isolés, ruraux, moins peuplés, moins dynamiques et moins bien reliés au réseau ne le sont pas.

Pourtant, le débat autour de ce principe n'est pas si polarisé qu'il y paraît au regard des prises de position politique des élus avec, d'un côté, les républicains (contre) et, de l'autre, les démocrates (pour). L'analyse de l'opinion publique révèle une situation plus complexe. En effet, d'après une étude des commentaires laissés sur le site de la FCC lors de la consultation publique concernant le maintien ou la suppression de la neutralité du Net, Ryan Singel, chercheur au Center for Internet and Society de l'université Stanford, a montré que 99,7 % des commentaires, soit environ 800 000 au total, sont en faveur de la neutralité du Net. Ajoutons à cela que, dans les sondages¹³, 82 % des Américains sont contre la suppression de ce principe, dont 89 % de démocrates, 75 % de républicains et 86 % d'indépendants parmi les interrogés. Alors comment expliquer cette différence entre la prise de position des représentants politiques républicains et les citoyens américains républicains? Pour Stan Adams¹⁴, «les républicains aiment la neutralité du Net. Il n'y a que les républicains du Congrès, ceux qui touchent l'argent des lobbies anti-neutralité du Net, qui sont contre ce principe¹⁵». En effet, les chiffres sur le lobbying et les financements de campagne vont dans le sens d'une prise de position motivée par des intérêts financiers. Les FAI ont investi des sommes énormes en lobbying auprès de la FCC en 2017.

Donald Trump a, en grande partie, été élu pour sa volonté de déréguler le marché, de transformer la fiscalité et de revenir à des valeurs conservatrices et des politiques qui favorisent avant tout les «vrais» Américains, comme en témoigne son slogan de campagne «Make America Great Again» (Rendre sa grandeur à l'Amérique). Dans les représentations qu'il convoque, il touche aux racines d'une Amérique conservatrice, rurale, attachée aux valeurs du libéralisme chères au parti des «vrais républicains», qui se sont longtemps sentis exclus des organes institutionnels et ignorés par les partis politiques.

En supprimant la neutralité du Net, Donald Trump et la FCC affirmaient permettre aux personnes les moins bien reliées au réseau d'avoir accès au haut débit, renouveler et améliorer le réseau pour répondre aux nouveaux besoins et défis liés au développement des nouvelles technologies – IoT (*Internet of*

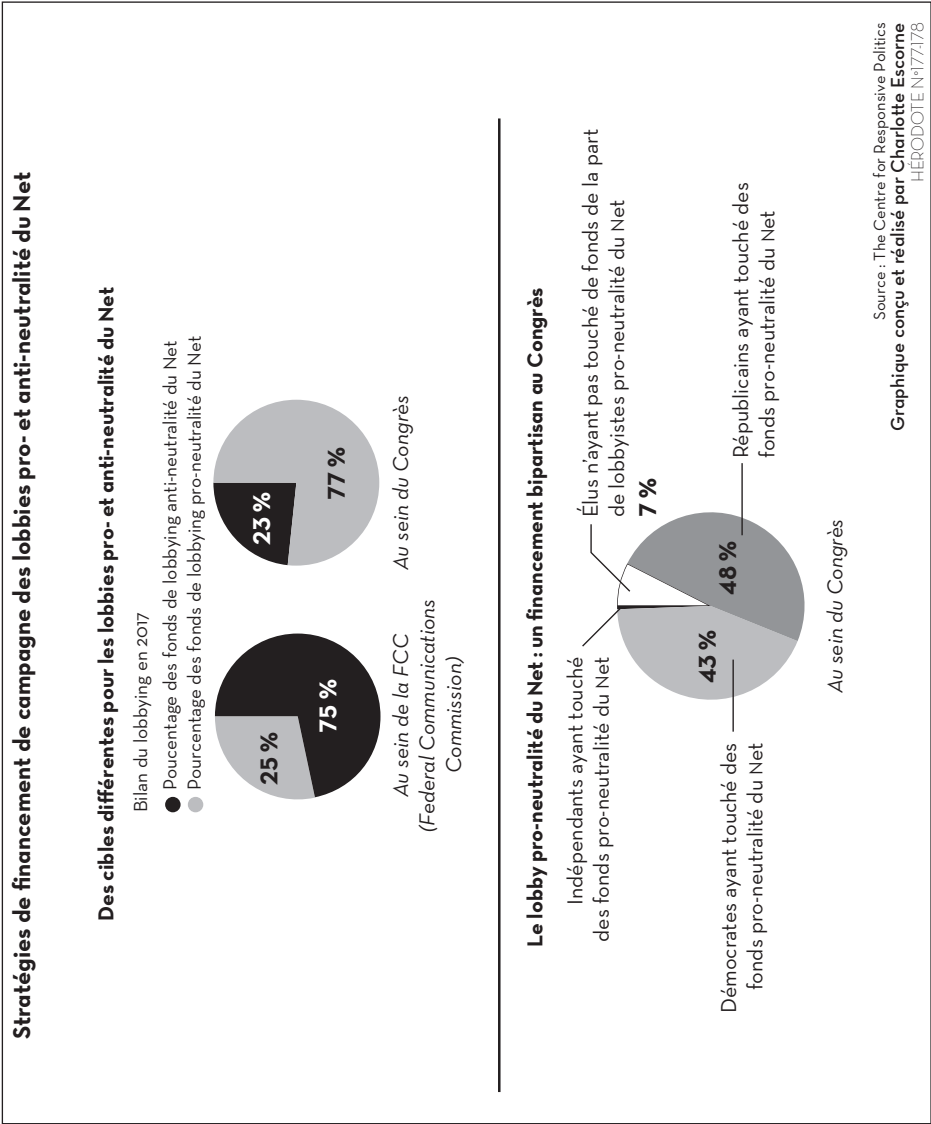
13. «Overwhelming bipartisan majority opposes repealing Net neutrality», School of Public Policy, University of Maryland, décembre 2017.

14. Conseiller juridique général adjoint et Conseiller juridique spécialiste de l'Internet Ouvert au Center for Democracy and Technology, Washington DC, spécialiste sur les questions liées à la défense des droits sur Internet.

15. Entretien avec Stan Adams, Washington DC, février 2019.

SCHÉMA 2. – RÉPARTITION DES FONDS DE LOBBYING AU SEIN DU CONGRÈS AMÉRICAIN ET DE LA FCC, EN 2017

Hérodote, n° 177-178, La Découverte, 2^e et 3^e trimestres 2020.



things – Internet des objets), IA –, en permettant aux sociétés qui construisent et développent le réseau de câbles Internet et à leurs investisseurs de gagner plus d'argent pour qu'ils régulent « naturellement » le réseau et le marché, tout en contribuant à l'innovation. Mais il y a un fait très paradoxal dans les nombreuses représentations que convoque le débat autour de la neutralité du Net. Ce principe a permis à de nouvelles formes d'entreprises de voir le jour sur l'Internet et aux citoyens américains de créer entre eux des services qui ne dépendent pas de l'État. En ce sens, il reflète l'expression des valeurs de penseurs libéraux comme Locke ou Hayek, prônant la liberté de l'individu qui s'émancipe de l'État. Dans les représentations des libertariens qui imprègnent la culture de la Silicon Valley, l'Internet est un instrument privilégié de cette émancipation et la liberté individuelle doit y être préservée.

Cette nouvelle mesure – qui a réjoui les républicains pro-business et les FAI – est très vite devenue impopulaire. Petit à petit, les néophytes ont commencé à comprendre les enjeux liés à ce principe, qui intéressait au départ uniquement les personnes travaillant dans le milieu numérique ou juridique. La grande majorité des républicains (citoyens) veulent désormais la neutralité du Net, si bien que c'est devenu un argument de campagne. Lors d'un entretien à San Francisco en janvier 2019, Ernesto Falcon, membre du conseil législatif de l'association Electronic Frontier Foundation, nous disait à ce sujet :

Beaucoup des députés élus l'ont été car ils défendent la neutralité du Net. Il est important de remarquer aussi que, pour les élections de mi-mandat, beaucoup d'Américains, les jeunes surtout, ont voté et les démocrates ont gagné 40 sièges supplémentaires aux élections de mi-mandat de 2018.

Et c'est un sujet qui va aussi probablement faire partie des arguments de campagne pour l'élection présidentielle de 2020, car l'avenir législatif du principe est toujours débattu. En effet, la loi introduite par la Chambre des représentants, sobrement appelé *Save the Internet Act* (Loi de sauvegarde de l'Internet, H. R 1644), qui vise à rétablir le principe de neutralité du Net, n'a toujours pas été adoptée par le Sénat.

Trois enjeux se dessinent ainsi autour de la neutralité du Net : la gestion et l'optimisation d'un trafic qui ne cesse d'augmenter, l'impact économique pour les utilisateurs et les entreprises, et un conflit d'idéologies. Ces enjeux sont particulièrement marqués en Californie. Historiquement, c'est un État précurseur qui a mis en avant beaucoup de débats en termes de politiques progressistes allant souvent à contre-courant de ce que défendait le gouvernement central. Avec presque 40 millions d'habitants et le produit intérieur brut (PIB) le plus élevé des États-Unis (3 000 milliards de dollars américains en 2015), son influence économique est gigantesque, si bien que les constructeurs automobiles ont même

Hérodote, n° 177-178, La Découverte, 2^e et 3^e trimestres 2020.

développé des voitures spéciales pour répondre aux législations de l'État californien. De plus, elle abrite la Silicon Valley au sud-est de San Francisco, berceau des nouvelles technologies et lieu de concentration des sièges sociaux des plus importantes entreprises de l'informatique et du numérique, et des grandes plateformes du Web (Google, Facebook).

Il faut noter l'acharnement particulier de l'administration de Donald Trump contre l'État californien puisque c'est le seul, parmi tous les États qui ont fait passer des ordres exécutifs pour rétablir la neutralité du Net, contre lequel elle a porté plainte. C'est pour ces différentes raisons qu'il est intéressant d'étudier le bras de fer entre le gouvernement central et cet État fédéré au sujet de la neutralité du Net.

La Californie, berceau du monde numérique et figure de proue de l'opposition contre Donald Trump

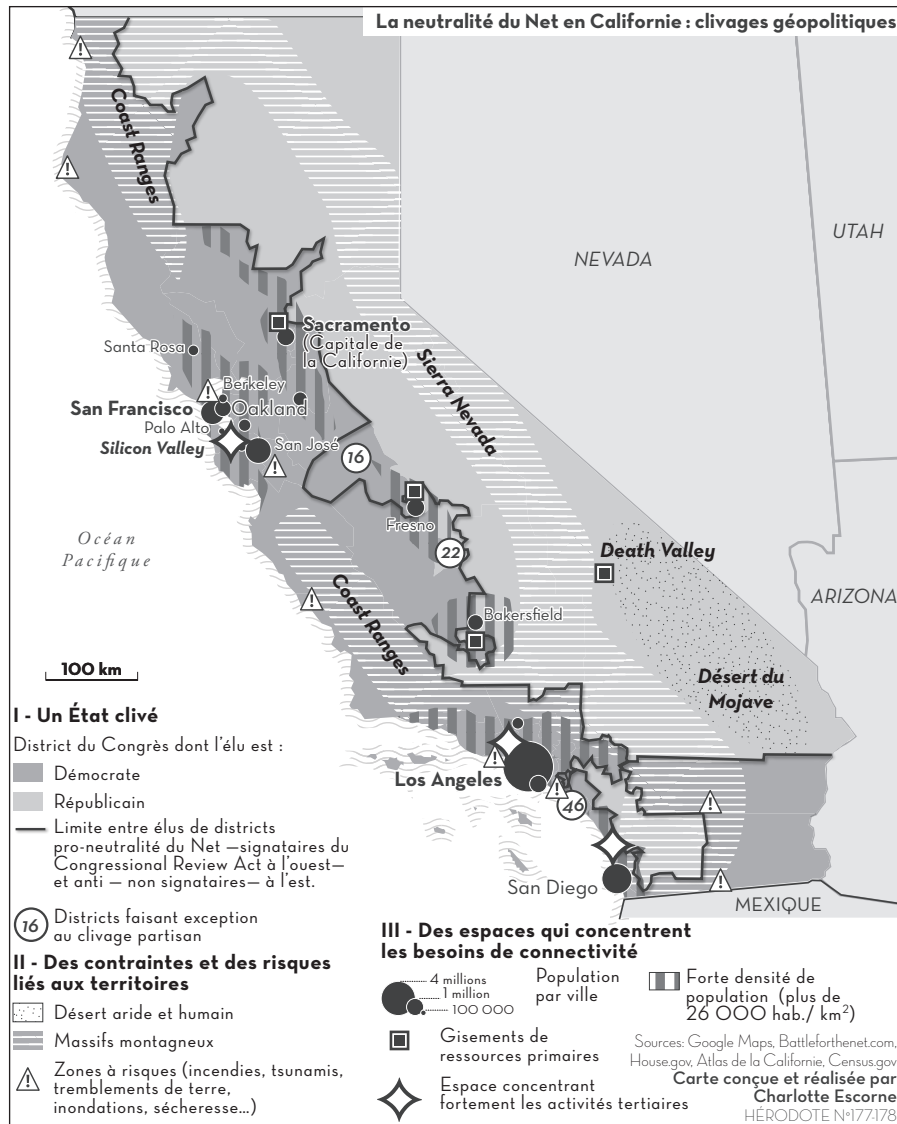
La carte n° 2 montre que la population et les activités économiques des secteurs primaires et secondaires se concentrent dans les espaces les plus plats, le littoral et la capitale de l'État, Sacramento, et autour des villes de Stockton, Fresno et Bakersfield, dans la vallée centrale, l'une des régions agricoles les plus productives du monde. Les agglomérations de San Francisco, Los Angeles et San Diego, principaux foyers de peuplement, constituent des pôles très dynamiques et attractifs de développement des activités du secteur tertiaire, notamment la recherche, le tourisme, le divertissement (Hollywood) et l'économie numérique avec la Silicon Valley.

La Californie est par ailleurs traversée par une véritable ligne de fracture politique, entre une côte ouest désormais acquise aux démocrates et les circonscriptions de l'intérieur des terres, tenues par des élus républicains [Douzet *et al.*, 2008]. Avec l'aide du site Battle for the Net¹⁶ nous avons distingué les circonscriptions dont les élus du Congrès ont signé le *Congressional Review Act* (CRA)¹⁷ pour obtenir l'annulation de la décision de la FCC. Nous retrouvons ainsi une ligne de fracture entre l'ouest et l'est, avec les représentants républicains contre la

16. <www.battleforthenet.com>.

17. Pétition que peut utiliser le Congrès pour annuler une décision de l'exécutif s'il obtient un certain nombre de signatures au sein des membres du Congrès. Cette initiative a été mise en place pour tenter d'annuler la mesure prise par la FCC contre la neutralité du Net mais n'a pas obtenu le nombre de signatures nécessaires.

CARTE 2. – NEUTRALITÉ DU NET EN CALIFORNIE :
UN CLIVAGE POLITIQUE IMPORTANT ENTRE LE LITTORAL ET LES TERRES



Hérodote, n° 177-178, La Découverte, 2^e et 3^e trimestres 2020.

neutralité du Net dans les circonscriptions de l'Est et les représentants démocrates en faveur de la neutralité du Net dans ceux de l'Ouest.

Le clivage entre républicains et démocrates est encore plus visible que sur la carte que nous avons faite à l'échelle des États-Unis, à l'exception de trois districts, les numéros 16 (Merced) et 46 (dans la métropole de Los Angeles), dont les représentants démocrates n'ont pas signé le CRA, et le district numéro 22 (Tulare), dont le représentant républicain a signé le CRA. Henry Olsen, chercheur à l'Ethics and Public Policy Center nous a expliqué¹⁸ que si Merced n'avait pas défendu la neutralité du Net,

c'est avant tout parce que c'est un espace rural, qui n'a aucun lien avec l'industrie et les startups. Ce territoire n'a pas de raisons économiques qui poussent le représentant à se prononcer en faveur de la neutralité du Net. De plus, Jim Costa¹⁹ est un représentant qui est au pouvoir depuis un certain temps maintenant. Il fait partie de cette vieille école qui ne se sent pas concernée par le monde numérique. Pour terminer, c'est un district avec une forte concentration de population hispanique. La neutralité du Net n'est pas une priorité pour eux, donc ça n'est pas non plus une priorité dans le programme de campagne.

En consultant le profil du représentant démocrate du 46^e district, nous pouvons établir un profil assez similaire à celui que nous avons dressé pour Jim Costa. En regardant son site Internet, nous apprenons que les sujets sur lesquels il s'implique sont la sécurité de l'État et l'immigration hispanique, et ses financements de campagne viennent d'entreprises en rapport avec la santé ou les transports²⁰.

Le district du Tulare, quant à lui, est une zone assez densément peuplée et industrielle. L'étude des sources de financement de campagne²¹ montre que le principal donateur est Oracle, une grande plateforme du Web favorable à la neutralité du Net.

Du côté est de cette ligne de séparation imaginaire il y a donc le parti des républicains, farouchement opposé à la neutralité du Net. Les arguments avancés par la FCC et le parti républicain sont cohérents avec la « réalité » du territoire. En effet, les contraintes géomorphiques (hautes montagnes, désert aride) en font des endroits très peu densément peuplés, avec des personnes travaillant majoritairement dans des secteurs primaires ou vivant du tourisme. Sur ces territoires, il n'y a pas d'entreprises du numérique implantées. Ces espaces sont moins bien

18. Lors d'une conférence à l'université Paris 8 en décembre 2018, intitulée « Vue d'ensemble des élections de mi-mandat et ce que ça signifie pour la politique américaine ».

19. Actuel représentant du district au Congrès.

20. Détail Opensecret sur le financement de campagne de Lou Correa.

21. Détail Opensecret sur le financement de campagne de Davis Nunes.

connectés au réseau et les résidents souhaitent bénéficier d'une meilleure connectivité. De surcroît, la taxation des fournisseurs de contenus est assez faible et ne participe pas directement au financement du déploiement d'un Internet rural, alors même que ces entreprises captent plus de 70 % de la valeur ajoutée créée par le Net. De fait, les opposants à la neutralité du Net pensent que la suppression de ce principe permettra une meilleure régulation des investissements dans la construction des câbles et donc que les personnes les plus isolées seront mieux reliées au réseau. Pour Brayden Borcharding²², « les gens qui vivent dans ces espaces ne sont pas assez informés sur ce sujet, ils veulent Internet, sans vouloir réellement la neutralité du Net ». Nous considérons alors que si l'est de la Californie ne se manifeste pas en faveur de la neutralité du Net, c'est parce que la population est moins dense, donc qu'elle a moins d'influence, qu'elle est moins informée et se sent moins concernée par les enjeux liés à la neutralité du Net.

Mais le débat autour de la neutralité du Net est moins manichéen qu'il n'y paraît avec « les chevaliers blancs » d'Internet d'un côté et « les méchants FAI », dans la vision des Américains. Les représentations de la neutralité du Net se trouvent être plus nuancées qu'attendu. Pour Steven Weber²³, interrogé à ce sujet :

Le principe est une bonne chose mais son application n'est ni vraiment possible ni vraiment une bonne chose, car ce principe profite surtout aux grosses compagnies comme Google, Netflix ou Facebook et pas à la population locale. La neutralité du Net est une solution à la recherche d'un possible problème de privilèges que les fournisseurs d'accès à Internet pourraient créer. Mais qu'en est-il des autres médias ? C'est bien beau de parler de neutralité du Net, mais pourquoi ne pas remettre en question la neutralité de tout ce segment des télécommunications ?

L'étude du cas californien est intéressante car l'État concentre les nombreux aspects auxquels doivent réfléchir politiques et industriels pour garantir l'accès de tous à l'Internet.

Le gouvernement californien doit trouver comment faire des compromis entre chaque parti afin de répondre aux différents enjeux et aux contraintes des espaces, ce qui révèle aussi les difficultés à intégrer l'ensemble du territoire à la nouvelle dynamique du numérique.

La partie la plus « isolée » ou moins bien reliée au réseau, moins bien informée des enjeux autour de ce principe et qui ne défend pas idéologiquement la neutralité du Net souhaite avant tout une meilleure connexion et payer moins cher son

22. Entretien avec Brayden Borcharding, directeur législatif du sénateur Scott Wiener, 11^e district de Californie (San Francisco et San Mateo), Sacramento, février 2019.

23. Entretien avec Steven Weber, professeur et chercheur à l'université de Berkeley, réalisé le 22 janvier 2019 à Berkeley.

abonnement à l'Internet. L'autre souhaite simplement que l'Internet qu'elle utilise aujourd'hui reste aussi performant et au même tarif [Singel, 2018].

L'État californien devient ainsi le fer de lance et le symbole de la lutte pour la neutralité du Net et se positionne volontiers comme le bastion de la résistance à Donald Trump²⁴. À travers cette bataille juridique, ce sont les valeurs de l'idéal démocrate qui entrent en conflit avec celles des républicains et plus largement du libéralisme. C'est l'affrontement d'un idéal de non-régulation et de liberté totale contre celui d'une régulation pour plus d'égalité et de liberté. C'est l'affrontement du nouveau monde, de la jeunesse et du progressisme contre l'ancien monde et le conservatisme. La Californie, qui a déjà passé des lois qui ont ensuite été adoptées par de nombreux États, est actuellement le premier État à légiférer sur les droits du numérique aux États-Unis. Cette démarche n'est pas bien vue par la Maison-Blanche, qui exige que la Californie se plie aux lois fédérales, par peur que les autres États suivent son exemple et ne remettent en question le pouvoir central.

Au-delà des rivalités politiques, le marché des flux de données et le contrôle des câbles en Californie représentent aussi et surtout une énorme part de marché pour le secteur, ainsi que de gros investissements pour améliorer et entretenir le réseau et mieux connecter les espaces ruraux. L'un des investissements les plus importants à venir, qui permettrait de gagner en temps et en efficacité pour mieux desservir les zones rurales, concerne le développement de la technologie 5G. Or les FAI estiment ne pas disposer de suffisamment de ressources pour effectuer les investissements nécessaires pour assurer une couverture de l'ensemble du territoire en raison du principe de neutralité du Net, dont l'esprit est *a priori* contraire à celui de la 5G.

Le cas de la 5G, un argument supplémentaire en défaveur de la neutralité du Net dans un contexte de concurrence avec la Chine

À première vue, la neutralité du Net semble en effet peu compatible avec la 5G, une technologie fondée sur la discrimination du trafic. Avec la promesse d'un débit 10 à 100 fois plus élevé que la 4G, une latence divisée par cinq, la possibilité de mettre dix fois plus d'objets connectés sur un même réseau, cette nouvelle technologie de transmission de l'information promet d'énormes progrès en termes de performance du réseau et des effets de rattrapage pour les zones qui ne bénéficient pas de la fibre optique. Cette technologie nécessite toutefois une architecture spéciale du réseau

24. Raphael J. Sonenshein, « How California became the leader of the resistance against Trump », *The Guardian*, 15 février 2019.

appelée « *network slicing* » (découpage du réseau). D'après les travaux publiés par l'université d'Édimbourg [Foukas *et al.*, 2017], cette nouvelle architecture réseau appliquée à la 5G permet d'optimiser la fluidité en facilitant la communication de certaines tranches par rapport à d'autres, autrement dit grâce à plusieurs réseaux logiques virtuels au sein d'une seule infrastructure physique. Ce nouveau protocole de routage rend le mécanisme de gestion du trafic plus efficient. C'est une discrimination technique mais elle optimise le traitement des flux de données. C'est donc l'algorithme et sa programmation qui pourraient poser problème, s'ils devenaient le support d'une politique économique favorisant certaines grosses entreprises au détriment d'autres, remettant ainsi en question le principe de neutralité du Net.

Nous avons interrogé des acteurs sur les enjeux de l'installation d'un réseau 5G sur un territoire comme la Californie, extrêmement consommateur en bande passante et où les sociétés de la Silicon Valley dépendent largement de l'utilisation d'Internet. Il est souvent ressorti de ces entretiens que le développement de la 5G n'était qu'un argument marketing des FAI pour justifier la volonté de supprimer la neutralité du Net et un moyen de convaincre les consommateurs du réseau qu'ils ont besoin de cette technologie, alors qu'il existe pourtant une alternative à la 5G, bien plus performante et que les industriels maîtrisent très bien : la fibre.

Alors pourquoi promouvoir la pose d'une technologie que les FAI ne maîtrisent pas encore totalement et moins rapide qu'une technologie maîtrisée et plus performante telle que la fibre ? C'est, d'abord, parce que le déploiement de ce type de technologie pose des questions d'aménagement du territoire. L'installation de la fibre nécessite une entente avec les collectivités locales et une redistribution des revenus vers ces collectivités. C'est donc une question de coût et d'entente entre les acteurs locaux. La technologie 5G, en revanche, repose sur la pose de bornes émettrices et peut se faire sans accord avec les collectivités. L'autre hypothèse est que le contexte de concurrence avec la Chine autour de la technologie 5G pousse les FAI à proposer des solutions alternatives au leader mondial Huawei – cible privilégiée de la guerre commerciale entre Washington et Pékin – avec le soutien du gouvernement²⁵. Enfin, cela peut aussi être un argument marketing des FAI pour justifier des investissements, la suppression de la neutralité du Net et des tarifs d'abonnement différents. Elle permettra aussi la production d'autres supports (ordinateurs, smartphones, etc.) qui obligeront les consommateurs à en changer pour bénéficier de cette technologie, entraînant une augmentation des ventes dans ce secteur, donc plus de revenus pour les entreprises (américaines) qui la développeront et une meilleure compétitivité mondiale – en particulier face à la Chine.

25. Florian Bayard, « Huawei : les États-Unis veulent offrir plus d'un milliard de dollars à ses concurrents sur la 5G », Phonandroid.com, 16 janvier 2020.

Mais les FAI ne sont pas les seuls à se retrouver dans une position délicate par rapport au développement des câbles. Nous avons évoqué une « bataille pour le développement et la conquête physique du cyberspace ». En effet, l'Internet peut être défini comme une entité immatérielle qui fait transiter des informations entre les personnes et les connecte entre elles grâce à un réseau de réseaux. Mais il ne faut pas négliger le fait que ce flux passe par un réseau matériel et cartographiable, représenté par les câbles que construisent et posent de grandes sociétés. Et le fait est que la distinction entre « fournisseurs d'accès » et « fournisseurs de contenus » devient de plus en plus floue, pour deux raisons.

D'une part, Google a commencé à poser son propre réseau de câbles dans plusieurs grandes villes américaines et propose déjà de connecter certains internautes à la « Google Fiber ». Cette course à la pose des câbles ne se limite pas simplement au territoire américain, puisque d'après l'Institut Telegeography²⁶ les Gafam développent un réseau sous-marin de fibre optique, quatre fois plus puissant que le réseau ADSL et 4G et bien moins cher qu'au début. Paradoxalement, ces sociétés privées, en tant que propriétaires, estiment qu'elles ont le droit de ne pas donner un accès égal à tous les utilisateurs. Or c'est justement ce qu'elles ne veulent pas que les FAI fassent.

D'autre part, les FAI ne se considèrent pas comme de simples FAI. À l'origine, AT & T ou Comcast fournissaient des accès à des chaînes de télévision câblées, mais avec l'émergence de plateformes de streaming comme Netflix, les moyens de consommer des divertissements ont évolué et ils ont perdu énormément dans le marché de l'abonnement à la télévision câblée, les consommateurs se sont tournés petit à petit vers les services de streaming, abandonnant les abonnements au câble, laissant un manque à gagner, sans que les FAI ne puissent tirer aucun profit des revenus perçus par Netflix. D'un côté, les plateformes du numérique commencent à développer leurs propres câbles et risquent de se positionner de plus en plus en concurrence avec les opérateurs et, de l'autre, il est nécessaire de savoir si de grandes sociétés comme AT & T, qui possède un conglomérat américain multinational de médias et de divertissements (HBO, Warner Bros, CNN ou encore DC Comics), ne sont que des FAI.

Le marché des données a rapporté beaucoup d'argent aux plateformes du numérique, qui sont devenues des entreprises internationales si puissantes qu'elles influencent aujourd'hui les décisions politiques – par le biais du lobbying ou du financement des campagnes électorales – de puissances mondiales comme les États-Unis ou l'Union européenne.

26. Carte des câbles sous-marins, Telegeography.com, 2019.

Toutefois, les FAI, qui alimentent tout le territoire des États-Unis et permettent le transit de ces données des utilisateurs aux grands groupes, ne bénéficient pas de ce marché extrêmement « juteux », dont les plateformes captent toute la valeur.

De plus, les FAI doivent développer des technologies comme la 5G pour rester compétitifs face à la Chine et vendre ces technologies à l'échelle globale mais ils sont en concurrence avec un adversaire qui n'est pas contraint par les mêmes règles du jeu. En Chine, le gouvernement censure l'accès à certains sites et la transition de certaines informations, donc la neutralité du Net n'existe pas²⁷.

Toutes ces raisons peuvent expliquer pourquoi les FAI ne veulent plus de neutralité du Net. La suppression de ce principe pourrait leur permettre de ralentir, bloquer ou avantager certains types de contenus, sans y être obligés. Leur but est de bénéficier des mêmes règles afin de rester concurrentiels face aux Gafam et aux autres entreprises internationales. Néanmoins, les FAI comme AT & T, Comcast ou Verizon sont assez puissants pour avoir autant, si ce n'est plus, d'influence sur les prises de décisions politiques aux États-Unis, puisqu'ils ont réussi à convaincre la FCC de voter une mesure mettant fin au principe de neutralité du Net.

Conclusion

La neutralité du Net n'est officiellement plus en vigueur depuis plus d'un an maintenant aux États-Unis. Les stratégies mises en place par les différents acteurs pour essayer de la rétablir se sont appliquées à plusieurs niveaux en faisant intervenir différents enjeux.

Les FAI ont majoritairement investi en lobbying auprès de la FCC, qui a fait supprimer le principe de neutralité du Net, alors que les défenseurs de celui-ci et les entreprises du Net ont misé sur les élus au sein du Congrès américain, actuellement en train de faire passer une loi, le *Save the Internet Act*, pour rétablir ce principe. Étant donné que le Congrès est supérieur à la FCC en matière de législation, les regards sont désormais rivés sur lui, afin de déterminer si, oui ou non, la neutralité du Net sera rétablie aux États-Unis.

Pour des raisons économiques, sociales et politiques, la Californie s'est érigée comme figure symbolique dans le combat de la neutralité du Net, avec pour emblème les puissantes entreprises de la Silicon Valley. La Californie est l'exemple de l'État progressiste et novateur, aussi bien dans le développement d'Internet que dans sa régulation, à travers l'adoption de nouvelles lois sur l'utilisation des IA et

27. Elizabeth C. Economy, « The great firewall of China : Xi Jinping's internet shutdown », *The Guardian*, 29 juin 2018.

la protection de données personnelles. Le débat autour de la neutralité du Net est donc une bataille d'influence qui se joue entre la Silicon Valley et Washington DC. C'est une lutte à la fois politique, économique, juridique et d'influence, où chaque territoire joue sa partie.

Ce débat montre aussi un autre conflit lié à la propriété des réseaux de distribution d'Internet. Ces câbles, comparables à l'essence qui permet à la machine Internet de fonctionner dans une société de plus en plus dépendante de ce moteur, sont-ils la propriété d'entreprises privées ou des biens communs ? Doit-on les considérer comme la propriété des FAI ou comme des infrastructures communes, comparables à des biens de nécessité publique comme l'électricité, l'eau ou les routes nationales ? Cette incapacité des États-Unis à trancher pour ou contre la neutralité du Net est peut-être le reflet plus profond de leur difficulté à gérer des biens communs dans une situation de complète dépendance aux entreprises privées.

La question qui reste en suspens est alors la suivante : à qui les Américains veulent-ils donner le contrôle d'Internet ? Soit à l'État, en garantissant la neutralité du Net, soit aux entreprises, qui laisseraient alors la loi du marché réguler l'accès à l'Internet. Cette question se pose aussi pour l'Union européenne : depuis l'adoption du règlement n° 2015/2120 « établissant des mesures relatives à l'accès à un Internet ouvert » le 30 juin 2015, la Commission européenne a mis un point d'honneur à défendre et inscrire la neutralité du Net au sein de l'Union. Mais, avec le mode de fonctionnement de la 5G et tous les câbles de sociétés étrangères qui se connectent au territoire européen, le principe pourrait lui aussi être mis à mal au sein de l'Union européenne, en attendant un consensus sur la régulation et la gouvernance dans le cyberspace.

Bibliographie

- BAYART B. et DE CORNULIER A. (2018), « La neutralité du Net », *Pouvoirs*, n° 164, p. 127-136.
- BILLARD G. et CHEVALIER J. (2012), « Chapitre II. Gouvernement et gouvernance des territoires », in *Géographie et géopolitique des États-Unis*, Paris, Hatier.
- CORTEL M. (2018), « La neutralité du Net n'a pas eu lieu », *Multitudes*, vol. 1, n° 70, p. 26-33.
- DOREL G. (2008), *Atlas de la Californie*, Paris, Autrement.
- DOUZET F., KOUSSEY T. et MILLER K. P. (2008), *The New Political Geography of California*, Berkeley, Berkeley Public Policy Press.
- FARNEL F. (1994), *Le Lobbying. Stratégies et techniques d'intervention*, Paris, Organisation.
- FOUKAS X., ELMOKASHFI A., PATOUNAS G. et MARINA M. K. (2017), « Network slicing in 5G: survey and challenges », *IEEE Communications Magazine*, vol. 55, n° 5, p. 94-100.

HÉRODOTE

- Hérodote* (2014), *Cyberespace : enjeux géopolitiques*, vol. 1-2, n° 152-153.
- LACOSTE Y. (2003), *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*, Paris, Armand Colin/VUEF.
- SALMON C. (2007), *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte.
- SINGEL R. (2018), «Filtering out the bots : what Americans actually told the FCC about Net neutrality repeal », The Center for Internet and Society, Stanford University, en ligne.
- VAN SCHEWICK B. (2019), « H.R. 1096 vs. H.R. 1644 », Stanford Law School, en ligne.
- WU T. (2003), « Network neutrality, broadband discrimination » [archive], *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, vol. 2.