

La gouvernance mondiale de l'Internet

Audition publique du jeudi 8 décembre 2005 organisée par
M. Claude Birraux, Député de Haute-Savoie, Premier Vice-Président de l'OPECST,
M. Jean-Yves Le Déaut, Député de Meurthe-et-Moselle, Vice-Président de l'OPECST

A l'initiative de MM. Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut, et sur proposition du Bureau de l'OPECST, une audition publique a été organisée le 8 décembre 2005 par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, quelques jours après la tenue à Tunis de la deuxième phase du Sommet mondial de la société d'information (SMSI) initié par l'ONU et dont l'un des thèmes était consacré à la gouvernance mondiale de l'Internet. L'audition a associé quatre catégories d'acteurs - autorités publiques, organismes scientifiques et techniques, entreprises et utilisateurs - selon les principes retenus dans le cadre du SMSI.

Quatre séries d'intervenants se sont ainsi succédé au cours de cette journée, respectivement sous la présidence de M. Pierre Cohen, Député et membre de l'OPECST, M. Claude Birraux, M. Pierre Lasbordes, Député et Vice-Président de l'OPECST, et M. Jean-Yves Le Déaut.

Les positions de la France et de l'Europe défendues dans le cadre des négociations menées quelques jours auparavant ont été officiellement exposées par M. Jean-Michel Hubert, Ambassadeur délégué pour le SMSI, et M. Peter Zangl, représentant Mme Viviane Reding, Commissaire européenne pour les médias et la société de l'information.

Synthèse

La problématique de la « gouvernance mondiale de l'Internet » recouvre deux thèmes majeurs, d'une part celui de la gestion technique de l'Internet, centré sur les questions relatives au nommage et à l'adressage et sur la place qu'occupent les Etats-Unis dans ce mode de gestion et, d'autre part, celui du mode de résolution de toute une série de problèmes liés à la protection de la vie privée, à la lutte contre la cybercriminalité, à la propriété intellectuelle en particulier. On peut néanmoins se demander si ces deux thèmes sont véritablement « distincts » ou s'il n'y a pas, finalement, une sorte d'interaction entre les deux.

L'échec du .xxx concernant les sites pornographiques, dont la proposition de création s'est heurtée au « veto » du gouvernement des Etats-Unis, montre bien que des liens existent entre la gouvernance technique de l'Internet et les « politiques publiques ».

Mais doit-on traiter différemment les questions que pose la gestion de l'infrastructure technique d'Internet et celles liées à son utilisation ?

Les caractéristiques techniques de l'Internet justifient-elles l'élaboration de règles spécifiques pour encadrer son utilisation et sanctionner les abus ?

Au détour des différentes interventions, s'est progressivement dessiné le paysage cybernétique dans lequel le débat sur la gouvernance mondiale de l'Internet a pris place, paysage où la technique, le social et le politique sont étroitement liés.

Le contexte du débat sur la gouvernance de l'Internet

Quelle vision a-t-on de l'Internet ? L'Internet n'est-il qu'un outil ? Quels sont les principaux constats que l'on peut aujourd'hui dresser de son développement ? Quelles sont ses perspectives d'évolution ?

↳ La dimension « socio-technique » de l'Internet

L'Internet repose sur une infrastructure technique et fonctionne grâce à des ressources essentielles : adresses IP, noms de domaines, serveurs racines. Mais si le nommage, l'adressage, le nombre, la répartition des serveurs racines et la gestion de leurs fichiers ont été souvent évoqués au cours de l'audition, la dimension technique de l'Internet est désormais relativisée au regard de ses implications sociales.

La dimension sociale de l'Internet a même été privilégiée par rapport à son incidence économique, alors que les technologies de l'information et de la communication, portées par la pénétration de l'Internet, constituent « le premier facteur de croissance, de compétitivité et donc d'emplois dans nos économies ».

Cette dimension sociale semble ainsi donner une portée nouvelle au caractère « stratégique » de l'Internet, reconnu depuis plusieurs années et réaffirmé aujourd'hui.

« L'Internet n'est pas seulement un outil technique mais il est fait pour les hommes et les sociétés ». Il n'existe pas un « objet mythique Internet » mais « des citoyens qui souhaitent communiquer ». « Internet n'est pas seulement un instrument, c'est un système socio-technique ».

Internet est ainsi à la fois une « technologie de la relation », une technique de communication - non seulement d'information -, un « réseau libre », un « support à l'innovation » et à la créativité, un « outil d'expression citoyenne ».

C'est également « une mémoire mondiale où tout reste sous contrôle » et l'Internet demeure pour beaucoup d'adultes un « objet technico-politique ou socio-technique non identifié ».

En tout état de cause, ce n'est « pas un monde virtuel

coupé du monde réel », comme le montrent par exemple « la réalité du racisme sur Internet » et les incitations à la violence se manifestant sur la Toile « en temps réel » et en relation avec des faits précis. Ce sont d'ailleurs les données techniques de connexion qui permettent de faire le lien entre le monde réel et l'Internet ; leur conservation et leur accessibilité « constituent les deux piliers d'un Internet soumis au droit », selon l'un des orateurs.

Un « Internet citoyen », celui des blogs, des wiki, du P2P, des glogs coexiste ainsi à côté d'un « Internet sauvage », celui des virus, des spams, des hackers, des pirates, de la censure, du terrorisme.

Dans ces nouvelles visions de l'Internet, deux éléments sont désormais valorisés : le « récepteur » d'une part, cette « intelligence » qui se déploie « au bord du réseau », cet usager, ce consommateur, ce citoyen qui « doit être respecté » car « on ne met pas des ordinateurs mais des êtres humains au bout des réseaux », et, d'autre part, la « bande montante » qui favorise les échanges, l'« information remontante », « l'intelligence collaborative ou collective », le « tous vers tous ».

↳ Un constat nuancé

Si au cours de l'audition les énormes « potentialités » d'Internet ont été reconnues, de nombreuses inquiétudes se sont exprimées : proxénétisme, pédophilie, marketing agressif, racisme, atteintes à l'ordre public, spams, « profilage » des consommateurs, violation de la vie privée, utilisation de données personnelles, escroqueries, filtrage des contenus, surveillance des utilisateurs, absence de transparence des logiciels.

De même, si le réseau a connu un développement spectaculaire au cours de ces dernières années, la fracture numérique, de nature économique mais également culturelle, reste un sujet majeur de préoccupation.

Et si depuis 1998 les conditions dans lesquelles les ressources essentielles sont gérées ont connu une nette amélioration, avec la création de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), la mise en place des registres régionaux, le déploiement du procédé *anycast* qui permet de faire des copies des fichiers des serveurs racines - soit cent serveurs répartis dans 35 pays -, la mise en concurrence des structures d'enregistrement, les effets se font encore attendre. Ont été ainsi déplorés le fait que 80 % des adresses IP se trouvent aux Etats-Unis, dans un contexte de pénurie d'adresses IPv4, les critères obscurs utilisés par l'*Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), la place de la société VeriSign qui gère le *.com* et le *.net* et la lenteur avec laquelle a été accordée l'autorisation du *.eu* qui est susceptible de les concurrencer, le poids du département du commerce du gouvernement des Etats-Unis, la gestion par des sociétés américaines de 68 % des noms de domaines. Ont aussi été critiqués le « fonctionnement mystérieux » du système, la faible mobilité offerte par l'infrastructure actuelle qui constitue un « nouveau tabou » alors que la sécurité y est

« nulle » et que la « confiance » semble avoir été sacrifiée au profit de la rentabilité, l'utilisation d'un alphabet sans accents et sans espaces à forte connotation anglosaxonne tandis que les progrès réalisés en matière de multilinguisme n'ont pas été réalisés sous l'impulsion de l'ICANN, l'absence d'annuaire des sites, l'imperfection du mode de représentation des Etats au sein de l'ICANN où seuls siègent 80 gouvernements...

L'interactivité du réseau reste par ailleurs « moyenne pour l'instant en ce qui concerne la diversité culturelle » et des efforts devront encore être entrepris pour « sortir des solitudes interactives ».

↳ Des perspectives prometteuses ou menaçantes ?

Des interventions des différents orateurs, plusieurs évolutions peuvent être dégagées, sans prétendre à l'exhaustivité.

On compte un milliard d'internautes aujourd'hui, on en dénomblera trois milliards demain, grâce notamment au développement des technologies à bas coût.

A cet accroissement s'ajoutera une « explosion » du nombre d'objets et de documents auxquels sera attachée une adresse IP. La multiplication d'« objets communicants », l'« Internet des objets », rendra nécessaire le développement d'un système de nommage qu'annonce déjà la création d'*Object Name System* (ONS) contrôlé par VeriSign qui gère le *.com* et le *.net* c'est-à-dire la plus grande partie des noms de domaines génériques du *Domain Name System* (DNS). Cet ONS suscitera des problèmes de gouvernance bien plus difficiles à résoudre que ceux liés à l'actuel DNS qui « fonctionne bien ». Si actuellement le web et le courrier électronique constituent le segment majeur de l'Internet, l'avenir verra arriver « la communication entre machines et objets ».

Cette évolution sera rendue possible grâce au déploiement du protocole IPv6, alors que l'actuelle version (IPv4) permet seulement de gérer la pénurie.

La convergence deviendra une réalité, avec le *Next Generation Network* (NGN) associant voix, images, fixes et mobiles, et données. Le protocole ENUM permet déjà d'adopter des principes communs pour l'attribution des différentes ressources d'adressage, téléphoniques et électroniques.

L'évolution technologique permettra une interaction plus poussée entre Internet et les télécommunications traditionnelles, avec notamment la voix sur IP et sur large bande ; on s'orienterait ainsi vers une « infrastructure tout IP » et la technologie IP est en passe de devenir « la technologie maîtresse de support » de nouveaux services et des services traditionnels de communications interpersonnelles. Mais la convergence c'est aussi « la télévision sur IP » et « l'Internet sur la télévision ».

La diversité culturelle constituera un nouveau défi pour l'Internet du futur. La nouvelle convention sur la diversité culturelle annonce-t-elle « le début de la pagaille » sur Internet, obligeant chacun à respecter les langues, la culture, la philosophie, la religion de l'autre ? Comment fera-t-on communiquer des personnes qui ne pensent pas la même chose ? Que sera l'Internet de demain s'« il n'y a pas de système cognitif universel » ?

Assistera-t-on par ailleurs à une aggravation des « risques » ? Pour l'un des orateurs, on doit craindre des atteintes de plus en plus graves et fréquentes aux droits des personnes, et des enfants en particulier. Pour un autre, on risque d'évoluer vers une « société de surveillance ». Naviguera-t-on entre les menaces d'une « dérive totalitaire ou bureaucratique » et les dangers d'une « dérive anarchique », tandis que les dérives commerciales actuelles font craindre un changement de la « nature du réseau » ?

Or, comme l'a constaté un intervenant, si la convergence internationale prend corps assez aisément sur le plan économique ou technique, dans les différents domaines touchant aux droits de l'homme, on se heurte à une disparité des législations nationales.

Cela rejoint le point de vue d'un autre orateur, selon lequel « pour l'économie, les hommes sont toujours prêts à négocier, pas pour la culture ».

Les éléments du débat sur la gouvernance mondiale de l'Internet

Au cours de l'audition, trois éléments majeurs du débat ont pu être identifiés.

↳ Niveau politique ou niveau technique ?

L'Internet aurait-il trop longtemps été dominé par des considérations exclusivement techniques ou économiques ?

La deuxième phase du SMSI a consacré le principe d'une gouvernance politique au détriment de la gouvernance technique et de la gouvernance économique jusque là privilégiées. Lors de l'audition, l'idée d'une réappropriation politique a été largement défendue : il faut élever « le débat au niveau politique », mettre un terme à la compétence exclusive des « experts » et tirer les conséquences de l'« illusion technologique ». Pour l'Union européenne, la question technique n'est ni exclusive, ni majeure : « le nommage et l'adressage ne sont pas, de loin, les problèmes essentiels ; la sécurité, la stabilité et la lutte contre la criminalité sont des éléments clefs de la gouvernance », comme le respect des libertés fondamentales et le multilinguisme.

Les résultats de la deuxième phase du SMSI reflètent cette orientation. D'une part, le principe d'internationalisation marque à la fois le refus de voir un seul pays, en l'occurrence les Etats-Unis, occuper une place prépondérante dans la gestion du système, la volonté d'équilibrer la représentation des différents Etats et le souci de donner aux gouvernements, actuellement cantonnés dans des compétences « consultatives et à la demande », de plus larges pouvoirs. D'autre part, le principe de non ingérence dans la gestion du code d'un pays est une traduction du principe de souveraineté des Etats.

L'expression de cette volonté politique est-elle limitée à la gouvernance technique et aux règles de fonctionnement de l'ICANN ? Ou assistera-t-on, grâce au Forum mondial et au processus de coopération renforcée, à la formulation d'un projet politique pour l'Internet. Pourra-t-on répondre, par ce moyen, à la question « les réseaux pour quoi faire, pour qui, pour quels projets » ?

Cette dimension politique n'est cependant pas évidente.

Des voix se sont ainsi élevées, au cours de l'audition, pour affirmer « la caractère prioritaire des ressources techniques - le reste ne relève pas de la régulation de l'Internet - », pour « donner la parole aux technologues », mais aussi pour souligner que tous les « acteurs techniques », y compris les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et les opérateurs de connectivité, doivent être représentés.

Par ailleurs, les mécanismes mis en place dans le cadre du SMSI restent flous. L'assertion selon laquelle le Forum mondial s'intéressera à « tout sauf à la technique » devra donc être vérifiée.

Enfin la frontière entre la gouvernance politique et la gouvernance économique n'est pas aussi tranchée. Les pouvoirs détenus par le gouvernement des Etats-Unis reflètent-ils une domination politique ou résultent-ils plutôt de la puissance économique de ce pays dans les secteurs de l'Internet, de l'informatique et des télécommunications ? La durée de conservation des données, qui constitue un enjeu important pour la sécurité et pour la protection de ces données, n'est-elle pas fixée en fonction de considérations strictement économiques, compte tenu de son impact sur la facturation et donc sur les coûts ?

↳ L'international et le local

Bien entendu, au cours de l'audition, l'intérêt de définir des normes internationales a été souligné, tant dans le domaine de la protection des données, que pour renforcer la coopération judiciaire lorsqu'un site est par exemple « hébergé en Chine et son nom de domaine acheté en Californie par un russe ».

Néanmoins, « la problématique globale de la gouvernance internationale n'exonère pas d'un engagement local » et la réussite des actions définies au niveau national dépend de la présence sur le territoire national d'un secteur industriel fort et structuré, étant observé que la majorité des opérateurs, fournisseurs et éditeurs de contenus sont français.

Alors que la « régionalisation » du système technique a été évoquée par un seul orateur, plusieurs orateurs ont insisté sur la nécessité de valoriser et de promouvoir au plan international « l'expérience française de régulation », particulièrement lorsqu'elle repose sur des partenariats, telle « la régulation citoyenne de l'Internet ».

↳ « Bottom up » ou « top down » ?

Le fonctionnement de l'ICANN s'inspire du principe de « bottom up », les décisions étant censées être prises après une large consultation de la « base », voire sous l'impulsion de celle-ci. Mais alors que, dans ce domaine, la tendance ira-t-elle vers un renforcement du poids des Etats, dans le secteur non technique de la gouvernance, l'efficacité de l'action unilatérale des Etats est mise en doute et la concertation privilégiée.

« La loi ne peut pas faire » et il faudrait « sortir du schéma traditionnel de la régulation légale », pour parvenir à une « régulation coopérative », une démarche concertée entre les pouvoirs publics, les utilisateurs et les entreprises.

C'est ainsi qu'a été mis en place le label qualité « famille » et qu'est en cours d'élaboration un « certificat citoyen » pour lutter contre la cybercriminalité.

Parce que « personne n'a jamais raison seul », parce que la norme législative est parfois « trop brutale » et rapidement dépassée par l'évolution technologique, la « corégulation », sur la base de partenariats entre le secteur privé et les pouvoirs publics, mais aussi entre le secteur privé et la société civile, est présentée comme la solution idoine. Avec la participation des FAI, divers outils ont été ainsi proposés aux utilisateurs dans les domaines de la lutte contre la cybercriminalité (signalement en ligne), de la protection de l'enfance (label « Net + sûr ») et de la lutte contre le spam (boîtes à spams).

Les conditions d'une gouvernance mondiale de l'Internet

Même si « la gouvernance n'est pas une fin en soi », le « processus doit se poursuivre » de l'avis général. Le « bilan mitigé », les « résultats en demi-teinte » de la seconde phase du SMSI ne constituent « qu'une étape d'un long processus ».

La réussite de celui-ci dépend de divers facteurs : information du public, mobilisation de l'Europe, organisation d'un suivi à l'échelon national.

↳ L'information du public

C'est principalement à l'égard des familles qu'a été ressenti ce « besoin d'accompagnement ». Les outils de contrôle mis à leur disposition sont essentiels, mais il faut aussi entreprendre des actions de « sensibilisation », pour qu'elles prennent conscience des dangers, qu'elles utilisent efficacement ces outils et qu'elles adoptent de « nouveaux comportements collectifs et individuels ». Le recours à des « labels » est, de ce point de vue, nécessaire mais pas suffisant.

La tâche se révèle cependant difficile car « les familles n'attendent pas de recettes ni de lois, mais des explications et des repères ». Le « développement d'une pédagogie de la société de l'information », comme la « construction d'une civilité de la société de l'information », dépendent de la diffusion d'une « culture scientifique et technique » qui fait encore défaut et d'un enseignement capable de garantir à chacun une « maîtrise culturelle et technique » de son environnement.

↳ La mobilisation de l'Europe

Le rôle de l'Europe a été clairement affirmé : « l'Europe doit être une force de proposition » ; il est nécessaire d'aboutir à une coordination des pays européens préalablement à l'engagement de l'étape mondiale ; il faut parvenir à une « position européenne forte » et s'assurer de la présence d'acteurs européens, notamment économiques, au sein des instances de gestion de l'Internet.

Sa place est confortée par « l'arrivée de l'Europe sur la scène des noms de domaines », avec le registre .eu, et par son approche équilibrée, visant à la fois à garantir la sécurité et à protéger les libertés sur le réseau.

Mais cet engagement européen ne doit-il pas être l'aboutissement d'une action nationale ? Ne faut-il pas adopter « une position coordonnée française, puis européenne » et le « dialogue » ne doit-il pas avoir lieu à la fois « au sein de chaque Etat et aux niveaux

européen et international » ?

N'aurait-il pas aussi fallu expliciter davantage les positions défendues par l'Europe, comme par exemple l'exclusion du principe d'une régulation des contenus et l'affirmation des principes de liberté de circulation et d'accès à l'information, afin d'éviter toute confusion ?

Et la continuité recherchée entre les niveaux national, européen et international peut-elle se limiter à l'organisation de « forums » à ces différents échelons ?

↳ L'organisation d'un suivi

Continuité de l'action entreprise dans l'espace mais aussi dans le temps. C'est ainsi que l'idée de « suivi » a été largement évoquée.

Plusieurs orateurs ont ainsi souligné l'intérêt d'un « suivi politique », parlementaire en particulier, comme la nécessité de procéder à une « évaluation de l'impact de la législation » dans le domaine concerné mais aussi des « nombreuses mesures publiques et privées » qui ont été prises, ou encore le besoin d'aborder les problèmes « de manière globale ».

Divers intervenants ont par ailleurs rappelé que la crédibilité et l'efficacité de l'action de la France et de l'Europe dépendaient étroitement de leur capacité d'innovation et de recherche. Sur ce point des interrogations demeurent. L'Europe est-elle capable de développer des systèmes susceptibles de concurrencer ceux qui dominent aujourd'hui le marché ? Le registre .eu ne repose-t-il pas finalement sur des « contrats conclus avec des sociétés américaines » et ne reproduit-il pas les défauts actuels, dans la mesure où ce n'est « pas un registre multilingue » et qu'il ne définit « pas un espace de confiance » ?

Les enjeux politiques, économiques et sociaux de la gouvernance mondiale de l'Internet ne sauraient occulter les enjeux scientifiques qu'elle porte. A ce titre, les activités de recherche doivent être soutenues. Un des orateurs a ainsi souligné que si la recherche était « foisonnante », elle restait cantonnée à une course aux « gadgets » et à la lutte contre le piratage, tandis que la remise en cause de l'architecture actuelle était devenue un sujet « tabou ». Un autre intervenant a, pour sa part, insisté sur la nécessité de développer les recherches dans les domaines scientifiques et techniques, mais aussi en sciences humaines et sociales, afin que les décideurs publics puissent être éclairés.

Répondant à cette attente, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a décidé, sur la proposition de son Premier Vice-Président, M. Claude Birraux, d'organiser une veille sur le processus engagé concernant la gouvernance mondiale de l'Internet.

Février 2006