

Gouvernance mondiale d'internet : les leviers

Par Lucien CASTEX
AFNIC

*« Faites que le rêve dévore votre vie
afin que la vie ne dévore pas votre rêve »,
Le petit prince*

La transformation numérique de la société fait d'internet un objet du quotidien entre usages et artefacts techniques. Sa gouvernance est caractérisée par un modèle *ad hoc* empruntant tant au multipartisme qu'au multilatéralisme ou qu'aux usages du réseaux. Celle-ci est aujourd'hui disputée, au cœur d'une lutte de pouvoir autour du réseau des réseaux.

Les venelles de l'information d'antan sont devenues les routes du *cyberspace* désormais très fréquentées. L'entrée dans la galaxie Marconi fait de chacun un voisin de palier, mêlant communauté virtuelle, interactivité, le tout dans une matérialité bien réelle.

Internet se matérialise tant par les câbles, équipements réseaux et constellation de satellites que par les frontières. Ce sont quasi 500 câbles sous-marins en 2023, Marea, Dunant, Amitié, qui permettent au trafic internet de circuler, tissant une toile au fond des mers. Internet est devenu un objet du quotidien, espace de navigation et objet géopolitique où les frontières si elles sont plus difficiles à percevoir n'en sont pas moins présentes. Alors que la conférence des plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications (UIT) se concluait en octobre 2022¹ en entendant poser des jalons pour l'avenir numérique et en adoptant un plan stratégique ambitieux avec l'objectif de connecter le monde et de favoriser une transformation numérique inclusive², les débats autour de l'évolution de la gouvernance de l'Internet sont féconds.

Internet est toujours en construction, tout autant que sa gouvernance, fruit d'une hybridation croisée entre une évolution des usages qui façonne l'internet de demain et une ambition démocratique, faisant du réseau des réseaux un bien commun³ et une infrastructure essentielle.

¹ La conférence des plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications a rassemblé des représentants de 183 pays membres à Bucarest, Roumanie, du 26 septembre au 14 octobre 2022.

² UIT, Actes finals de la Conférence de plénipotentiaires, 2022.

³ Voir par exemple POHLE J. (2018), "The Internet as a global good: Unesco's attempt to negotiate an international framework for universal access to cyberspace", *International Communication Gazette*, vol. 80, issue 4, pp. 354-368.

L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE AD HOC D'INTERNET

5,3 milliards d'utilisateurs fin 2022⁴, soit 66 % de la population mondiale, font d'internet une croisée des chemins géopolitiques et périlleuse^{5,6}, *summa divisio* entre un modèle *ad hoc* de gouvernance et multilatéralisme. Alors que la pandémie de Covid-19 a accéléré la transformation numérique de la société, faisant état de la nécessité d'accéder à internet, quelques 2,7 milliards de personnes ne sont toujours pas connectées, principalement dans les pays en développement⁷.

La gouvernance d'internet, « de l'Internet » dans les textes, passage fort de sens du nom propre au nom commun, s'est développée progressivement face au constat du développement rapide de la société de l'information. Réuni sous les auspices de l'Union internationale des télécommunications, le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) s'est tenu en deux phases, la première à Genève du 10 au 12 décembre 2003, la seconde à Tunis du 16 au 18 novembre 2005. Il y est fait le constat d'une importance croissante d'internet et de la nécessité de favoriser le développement d'une société de l'information ouverte et inclusive. La déclaration de principes de Genève⁸ reconnaissait dès 2003 la nécessité de « nouvelles formes de solidarité, de partenariat et de coopération entre les gouvernements et les autres acteurs, c'est-à-dire le secteur privé, la société civile et les organisations internationales »⁹.

Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, invitait en novembre 2005 à reconnaître « la nécessité d'une plus grande participation internationale aux débats sur les questions relatives à la gouvernance de l'Internet » tout en soulignant la difficulté à trouver les moyens d'atteindre cet objectif¹⁰. Préalable et postulat à la fois, une définition de la gouvernance d'Internet est développée par le groupe de travail sur la gouvernance de l'internet (GTGI)¹¹. Le GTGI a pour mandat de développer une « définition pratique de la gouvernance de l'Internet » de même que l'identification des « questions d'intérêt général qui se rapportent à la gouvernance de l'Internet » et l'élaboration d'une « conception commune des rôles et des sphères de responsabilité respectives des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des organisations internationales et des autres forums existants, ainsi que du secteur privé et de la société civile, tant des pays en développement que des pays développés »¹². En 2005 à Tunis, le groupe livre une définition pratique de la gouvernance d'internet qui se définit comme « l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet ». Cette définition reconnaît

⁴ International Telecommunication Union, Development Sector, "Measuring digital development: Facts and Figures", 2022.

⁵ ROSSI J., MUSIANI F. & CASTEX L. (2022), « La gouvernance d'Internet, entre infrastructures et espaces socio-politiques : apports de la recherche », *Terminal*, pp. 132-133.

⁶ BORTZMEYER S. (2018), *Cyberstructure. L'internet est un espace politique*, C&F Éditions.

⁷ *Ibid.* p. 1, 2 et 24 (méthodologie).

⁸ Sommet mondial sur la société de l'information, *Déclaration de principes*, WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12 décembre 2003.

⁹ *Ibid.* par. 17.

¹⁰ WSIS, United Nations, Statement by H.E. Mr. K. Annan Secretary General, Tunis, 16 November 2005, as delivered.

¹¹ Sommet mondial sur la société de l'information, *Geneva Plan of Action*, WSIS-03/GENEVA/DOC/0005, 12 December 2003.

¹² *Ibid.* par. 13.

le rôle spécifique et la pluralité des différentes parties prenantes dans l'élaboration des mécanismes de gouvernance. Si elle recueille un large accord, subsistent des interrogations quant au rôle des États, et aux modalités de souveraineté sur internet, et à la place de la diversité d'entités internationales amenées à se saisir d'internet. Outre l'UIT, créée à l'époque du télégraphe, et plus largement le système des Nations Unies, émergent progressivement des organisations spécialisées, l'ICANN en 1998, qui gère le système des noms de domaine et coordonne l'attribution des adresses IP, les différents registres Internet régionaux, l'*Internet Society* en 1992 ou l'*Internet Engineering Task Force* (IETF) formée en 1986.

Point d'orgue de ce modèle *ad hoc* de gouvernance d'internet, le SMSI conduit en 2005 à la création d'un espace de dialogue entre les parties prenantes, le Forum sur la gouvernance de l'internet (FGI). Ainsi, l'agenda de Tunis à son paragraphe 72 invite la réunion « selon une approche ouverte et non exclusive » du forum et fixe son mandat, notamment « de traiter les questions de politique publique relatives aux principaux éléments de la gouvernance de l'Internet afin de contribuer à la viabilité, à la robustesse, à la sécurité, à la stabilité et au développement de l'Internet » ; et de faciliter le dialogue, l'échange d'informations et de bonnes pratiques, de renforcer les capacités en matière de gouvernance de l'internet et « de renforcer et d'accroître l'engagement des parties prenantes, en particulier celui des pays en développement ».

Le premier Forum s'est tenu à Athènes en 2006. Le FGI 2023 se tiendra à Kyoto au Japon, héritier de cette approche multipartite, mais aussi confronté à l'évolution d'internet et à l'émergence de nouveaux acteurs et d'un regain de tension – et d'intérêt – pour la chose numérique.

L'ÉVOLUTION D'INTERNET À INTERNET, DES LEVIERS DE GOUVERNANCE

À l'approche de la revue à vingt ans du SMSI, le modèle de gouvernance d'internet se trouve confronté à sa propre évolution¹³. Depuis sa création, des initiatives régionales et nationales se sont développées, à l'instar du forum français sur la gouvernance de l'Internet (FGI France), levier d'action au niveau local qui permet de renforcer la diversité des discussions et amène à réfléchir Internet autrement. Objet du quotidien, l'évolution d'internet vers le tout connecté et son immixtion progressive dans toutes les couches de la société accentuent la tension entre un modèle *ad hoc* de gouvernance et le modèle multilatéral, où les frontières de la souveraineté nationale sont plus prégnantes. La volonté de renforcement de la résilience et de la sécurité des technologies numériques emporte, outre les nombreuses initiatives législatives de par le monde, l'émergence de nouveaux processus. De la neutralité d'internet¹⁴, à sa fragmentation¹⁵ ou au développement de nouveaux droits numériques, ce sont autant de sujets de controverse qui questionnent tant l'effectivité que les modalités¹⁶ du modèle multipartite de gouvernance d'internet, parfois perçu comme ne bénéficiant qu'à quelques-uns.

¹³ Voir pour référence la revue du SMSI à dix ans, la résolution adoptée le 16 décembre 2015, par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/70/125).

¹⁴ CASTEX L. (2020), « La neutralité de l'Internet face au besoin de régulation » in Les enjeux contemporains des communications numériques (dir. Hélène de Pooter, Marine They), Éds Pedone.

¹⁵ PERARNAUD C., ROSSI J., CASTEX L. & MUSIANI F. (2022), "Splinternets: Addressing the renewed debate on internet fragmentation", [Research Report], Panel for the Future of Science and Technology, Parlement européen, Scientific Foresight Unit (STOA).

¹⁶ BELLI L. (2016), *De la gouvernance à la régulation de l'Internet*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 457 pages.

Les routes du cyberspace sont-elles pavées de bonnes intentions ? Choc des souverainetés, la volonté de reprendre la main sur les technologies numériques se fait en miroir d'un changement de narratif d'Internet qui permet du numérique comme activateur d'une mise en exergue – parfois en balance – des risques. Internet s'est construit comme un réseau ouvert et décentralisé où l'interopérabilité permet à des systèmes hétérogènes de parler une langue commune et d'interagir. Sa gouvernance n'en est pas autrement, un ensemble de briques successives, une coopération entre acteurs, aujourd'hui encore en construction.

C'est dans ce contexte que le Secrétaire général de l'ONU a créé le 12 juillet 2018 le groupe de haut niveau sur la coopération numérique avec pour objectif d'identifier les leviers permettant de renforcer cette coopération. Le groupe a remis son rapport intitulé « L'ère de l'interdépendance numérique » le 10 juin 2019. Afin de renforcer la coopération numérique, le rapport pose les bases des futures missions d'un envoyé du Secrétaire général pour les technologies, en particulier, la coordination des activités menées en matière de numériques au sein du système des Nations Unies afin d'assurer une cohérence globale et de faciliter le dialogue avec les parties prenantes. S'en suit le rapport « Notre programme commun », présenté à l'Assemblée générale de l'ONU le 10 septembre 2021, qui propose de mettre sur pied « un système multilatéral plus solide et plus inclusif, travaillant davantage en réseau et dont le socle serait le système des Nations Unies » et de développer un pacte numérique mondial avec pour objectif de « définir des principes partagés pour un avenir numérique ouvert, libre et sécurisé pour tous ». Un tel pacte devrait le cas échéant s'articuler avec l'Agenda 2030, et de ses dix-sept objectifs de développement durable, avec la Charte, de même qu'avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme. En mai 2023, dans une note¹⁷, le Secrétaire général des Nations Unies insiste sur la nécessité d'assurer l'implémentation et une évaluation régulière du pacte à l'aune de l'évolution des technologies proposant la création d'un nouveau Forum de coopération numérique. Quelle articulation avec les processus existants en particulier avec le FGI et le réseau des FGI nationaux et régionaux ?

Faut-il en revenir aux processus oubliés, IGF⁺¹⁸ ou simplement assurer des ressources pérennes pour le FGI afin qu'il remplisse sa fonction première, permettre l'échange ? En somme, est-il besoin d'un nouvel espace multilatéral ou de réconcilier les processus afin de lutter contre les inégalités numériques ? Internet n'est pas achevé, sa gouvernance non plus, gageons que le rêve dévore notre vie.

¹⁷ United Nations, Our Common Agenda Policy Brief 5, A Global Digital Compact - an Open, Free and Secure Digital Future for All, mai 2023.

¹⁸ Le modèle dit « IGF+ », pour Internet Governance Forum Plus, était l'une des recommandations du Plan d'action de coopération numérique du Secrétaire général des Nations Unies (A/74/821) pour renforcer le FGI comme plateforme multipartite dotée d'une approche stratégique et d'un programme de travail pluriannuel.