

## LA DIFFICILE GESTATION DU FORUM EUROPEEN SUR LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET

PAR

Jean-Louis FULLSACK\*

*« Dans l'histoire humaine, l'esprit est toujours en retard sur la matière et l'événement. »*

Jacques Maritain, Conférence générale  
de l'UNESCO, 2<sup>e</sup> session, 6 novembre 1947

Ayant échoué à trouver un consensus sur la gouvernance de l'Internet, le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), réuni à Tunis en novembre 2005, a décidé la création d'un Forum dédié à ce thème afin de poursuivre les réflexions et émettre des propositions au Secrétaire général des Nations Unies.

Ainsi a été créé, sur les principes multipartites propres au SMSI, le Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI ou IGF sous son acronyme anglais), dont les travaux ont débuté dès 2006. Le FGI a tenu depuis trois réunions mondiales. Parallèlement, le Sommet de Tunis a demandé aux Etats et aux institutions régionales et internationales de mettre en place des forums nationaux et régionaux pour débattre, de manière décentralisée, sur la gouvernance de l'Internet et contribuer aux travaux du FGI mondial.

### LE FORUM MONDIAL DE LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET

Le troisième Forum sur la gouvernance de l'Internet s'est ainsi réuni du 3 au 6 décembre 2008 à Hyderabad, à l'invitation du gouvernement indien. Placé sous le thème très généraliste « L'Internet pour tous », il a rassemblé quelque 1 250 participants – dont près de 150 relevant du monde des médias – en provenance de 94 pays<sup>1</sup>.

Lors de son ouverture, le Secrétaire général adjoint du département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA), Jomo Kwame Sundaram, a déclaré que « *l'Internet est la colonne vertébrale de notre monde globalisé qui a transformé notre vie ; nous devons donc tous nous intéresser [sic] au mode selon lequel il est exploité et géré* ». D'emblée, la gouvernance de l'Internet s'est vue ainsi réduite à un mode d'administration plutôt opérationnelle, alors que la plupart des participants – dont la quasi-totalité de la société civile – demandait une

---

\* Directeur adjoint honoraire de France Télécom et président de la CSDPTT, accrédité au Sommet mondial de la société de l'information.

réflexion et des propositions en bonne partie dans le champ politique, comme on le verra plus loin<sup>2</sup>.

Au programme, cinq sessions principales, chacune liée à un sous-thème particulier, ont structuré ce Forum et leurs réflexions ont ensuite été plus largement discutées soit dans des tables-rondes, soit dans des débats. Les cinq sous-thèmes ont été : atteindre le prochain milliard d'internautes ; promouvoir la sécurité et la confiance<sup>3</sup> ; gérer les ressources critiques de l'Internet ; les questions à venir (l'Internet de demain) ; faire l'inventaire et tracer la voie.

En fait les problématiques soulevées, souvent âprement discutées, ont été d'un ordre beaucoup plus concret : la migration du protocole Internet de sa version 4 actuelle vers sa version 6 (IPv4 vers IPv6) ; l'évolution de la gestion globale de l'Internet à la suite de l'échéance – en septembre 2009 – du contrat liant l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)<sup>4</sup> au département du Commerce (DoC) des Etats-Unis ; la gestion des ressources critiques de l'Internet (CIR sous l'acronyme anglais). Une fois de plus, les problèmes de l'inclusion effective des pays en développement (PeD) dans la gouvernance de l'Internet, tout comme dans le « réseau des réseaux », ont été largement escamotés.

Cela étant, les résultats ont été conformes à ce type de réunion : une suite d'idées et de propositions issues des quatre journées de débats, les recommandations formelles n'étant pas prévues par les procédures régissant le FGI. La question de l'évolution de l'ICANN a été centrale, vu l'échéance, en septembre 2009, du contrat – le Joint Project Agreement (JPA) – qui lie cet organisme au gouvernement des Etats-Unis. Deux possibilités d'évolution ont été débattues. La première consiste à placer une partie des fonctions de l'ICANN sous l'autorité d'une institution intergouvernementale (l'ONU ou UIT<sup>5</sup>) ; elle a été formulée lors du SMSI et soutenue par la grande majorité des pays en développement. La seconde propose de donner un statut indépendant de société privée à l'ICANN ; elle a le soutien de la majorité des pays industrialisés « occidentaux ». Cependant, les Etats-Unis ont été jusqu'à présent opposés à l'abandon de leur prérogative, bloquant ainsi les débats quant à l'avenir de la gouvernance de l'Internet.

Pour sa part, l'Union européenne (UE) a exprimé une position favorable à l'indépendance de l'ICANN dès les débats du SMSI, en particulier au sein de son groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet, et, depuis lors, défend cette vue malgré les réserves d'un grand nombre d'organisations de la société civile européennes. Malheureusement, l'UE n'a pas été présente à Hyderabad pour défendre sa position et éventuellement l'amender en fonction des enjeux d'une importance capitale que pose la gestion de l'Internet mondial. En effet, les attentats de Bombay, survenus à partir du 27 novembre 2008, ont conduit la délégation de l'UE<sup>6</sup> à rentrer en Europe. Cette décision a suscité des critiques – vives bien

---

<sup>1</sup> Chiffres communiqués par le gouvernement indien. Ils sont nettement inférieurs à ceux des FGI précédents de Rio (plus de 2 000) et même d'Athènes (plus de 1 500), en partie suite aux attentats de Bombay dans la semaine qui a précédé le FGI.

<sup>2</sup> Cf. Michel MATHIEN (dir.), *Le Sommet mondial sur la société de l'information et « après » ?*, Bruylant, Bruxelles, 2007, en particulier la partie IV, « Une gouvernance en perspective ».

<sup>3</sup> Cette session principale était modérée (*sic*) par l'ambassadeur des Etats-Unis...

<sup>4</sup> L'ICANN est une société privée à but non lucratif. Sous contrat du département du Commerce des Etats-Unis, elle gère les systèmes d'identification unique de l'Internet mondial ou, plus simplement, le système des noms de domaine (DNS) et des adresses IP.

<sup>5</sup> L'Union internationale des télécommunications est une agence spécialisée des Nations Unies en charge des télécommunications.

<sup>6</sup> Cette délégation était en majorité constituée de parlementaires européens. On notera que la délégation du Conseil de l'Europe était aussi absente d'Hyderabad pour la même raison.

qu'exprimées avec une grande discrétion – de l'ensemble des organisations de la société civile européenne. En effet, elle a été contre-productive au moins sur deux points : sur le plan de la solidarité avec le peuple indien et avec son gouvernement, alors que depuis huit ans l'UE entretient avec ce grand pays un partenariat stratégique<sup>7</sup> ; sur le plan de son engagement actif propre dans les débats du FGI pour faire valoir ses analyses, contributions et propositions.

*A contrario*, son retrait a mis en évidence la grave lacune que constitue l'absence d'un véritable forum européen sur la gouvernance de l'Internet, comme l'a proposé en 2005 l'Agenda de Tunis du SMSI<sup>8</sup> et comme l'a repris le Parlement européen (PE) dans sa proposition de résolution du 14 janvier 2008<sup>9</sup>. En effet, l'alinéa 9 de cette résolution « encourage l'organisation d'un FGI européen avant la mi-2009, de manière à renforcer la dimension européenne de l'ensemble du processus FGI/SMSI ; demande à son président de fournir les installations en vue d'une rencontre préparatoire précédant le FGI de Delhi, avec la participation de parlementaires de l'UE ».

En fait, c'est le Conseil de l'Europe (CoE)<sup>10</sup> – autre institution strasbourgeoise – qui a pris l'initiative de réunir six semaines avant le FGI, pendant deux journées<sup>11</sup>, les parties prenantes au processus, y compris le Parlement européen, pour faire le point sur les différents aspects de la gouvernance de l'Internet et formuler des contributions et propositions conformes aux conceptions européennes en vue de les présenter au FGI de Hyderabad. Le Conseil de l'Europe a ainsi préparé cette rencontre, palliant la carence de l'UE, et montré que le travail fructueux et collectif des deux institutions impliquées dans la gouvernance de l'Internet est le meilleur garant d'un futur forum européen, actif et efficace. Le résultat le plus tangible de ces deux journées a été la volonté commune d'exprimer de manière coordonnée la contribution du vieux continent à la gouvernance de l'Internet. .

## LES ORIGINES DU FGI

On se rappelle qu'avec les mécanismes de financement mis en place pour répondre aux défis des technologies de l'information et de la communication pour le développement, la gouvernance de l'Internet a été la grande lacune du SMSI. En effet, engagé en 2002, sa première phase s'est terminée à Genève en décembre 2003 sur un constat d'échec quant à la future gouvernance de ce « réseau des réseaux », suite aux positions inconciliables entre les Etats-Unis et la majorité des pays présents. Comme il est de coutume dans ces cas, un groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet (GTGI ou WGIG dans son acronyme

<sup>7</sup> Seuls cinq autres grands pays ont avec l'UE un partenariat stratégique : les Etats-Unis, le Canada, la Russie, la Chine et le Japon.

<sup>8</sup> Cf. §80 de l'Agenda de Tunis.

<sup>9</sup> Document B6-0041/2008. Il n'est pas sans intérêt de noter que son alinéa 2 « souligne que des leçons peuvent être tirées des échanges fructueux qui se sont déroulés jusqu'à présent dans le cadre des FGI [...] » et que son alinéa 3 « se réjouit de coopérer avec les parlements brésilien et indien, de même qu'avec d'autres parlements intéressés, en liaison avec le prochain FGI de Delhi » – transféré à Hyderabad ultérieurement par l'Inde. Enfin, son alinéa 6 « prend acte de la proposition de la Lituanie d'organiser le FGI de 2010 ».

<sup>10</sup> Nous employons l'anagramme anglais du Conseil de l'Europe car il est communément utilisé dans sa communication.

<sup>11</sup> EuroDIG, le dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet, s'est tenu les 20 et 21 octobre 2008 et a rassemblé environ 80 participants, en majorité de la société civile et du monde universitaire.

anglais)<sup>12</sup> a été constitué par les instances onusiennes pour élaborer « *les bases des négociations intergouvernementales* »<sup>13</sup> et proposer des mesures à prendre.

Structure composée de représentants des gouvernements et des organisations internationales, du secteur privé et de la société civile, le WGIG a ainsi identifié les divers domaines, techniques, opérationnels et fonctionnels, et analysé les problèmes soulevés tant par la gestion de l'Internet que par son utilisation et son évolution. Le rapport qu'il a rédigé à l'issue de ses travaux<sup>14</sup> a proposé la création d'un forum « *où toutes les parties prenantes puissent débattre des questions de politique générale relatives à l'Internet [...] sur un pied d'égalité, qu'elles se trouvent dans les pays en développement ou dans les pays développés* ». Approuvé par les différentes parties prenantes – dont les Etats – représentées au WGIG, il a été soumis au Sommet de Tunis, où les gouvernements ont quelque peu atténué son contenu et approuvé sa proposition de créer un forum fonctionnant sur le principe du multipartenariat.

L'Agenda de Tunis, signé par l'ensemble des gouvernements, stipule donc dans son paragraphe 29 : « *nous réaffirmons les principes énoncés pendant la Phase de Genève du SMSI, en décembre 2003, selon lesquels l'Internet est devenu une ressource publique mondiale et sa gouvernance devrait constituer une des priorités essentielles de la société de l'information. La gestion internationale de l'Internet devrait s'opérer de façon multilatérale, transparente et démocratique, avec la pleine participation des Etats, du secteur privé, de la société civile et des organisations internationales. Elle devrait assurer une répartition équitable des ressources, faciliter l'accès de tous et garantir le fonctionnement stable et sécurisé de l'Internet, dans le respect du multilinguisme* ». Son paragraphe 67 constitue l'acte de naissance du FGI en faisant état de la décision des gouvernements « *d'inviter le Secrétaire général de l'ONU à réunir un nouveau forum en vue d'un dialogue entre les multiples parties prenantes sur les politiques à suivre* ». *A priori*, ce forum aurait une durée de fonctionnement de cinq ans, au bout desquels le Secrétaire général de l'ONU, après consultation de ses membres, pourrait décider de la poursuite de ses activités (paragraphe 76). Enfin, son paragraphe 80 encourage la mise en place de « *mécanismes multi-parties prenantes aux niveaux national, régional et international pour établir un dialogue et une collaboration en vue de l'expansion et de la diffusion de l'Internet* ».

## SES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES

### ***Définitions ....***

Le WGIG avait arrêté la définition pratique suivante : « *il faut entendre par 'gouvernance de l'Internet' l'élaboration et l'application, par les Etats, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décision et programmes communs propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet* » (rapport du GTGI, §10). Cette définition a été reprise dans l'Agenda de Tunis (paragraphe 34).

En outre, le WGIG avait identifié quatre domaines de questions d'intérêt général : 1) l'infrastructure et la gestion des ressources critiques de l'Internet, comprenant le DNS, les adresses IP, la gestion du système de serveurs racines, les normes techniques, échange de terminal à terminal (homologage ou *peer to peer*) et interconnexion, infrastructure de

<sup>12</sup> Nous utilisons cet acronyme qui s'est imposé dans la quasi-totalité des documents officiels du SMSI.

<sup>13</sup> Selon l'ambassadeur Janis Karklins, président du Comité préparatoire de la seconde phase du SMSI, dite Phase de Tunis.

<sup>14</sup> Même avec quelques lacunes regrettables et ses positions anti-système des Nations Unies, ce rapport contient davantage d'éléments intéressants que la plupart des documents officiels produits par le FGI. On peut le consulter sur le site Internet [www.itu.int/wsis/wgig/index.html](http://www.itu.int/wsis/wgig/index.html).

télécommunications et multilinguisme ; 2) l'usage de l'Internet, pollupostage (*spam*), sécurité et cybercriminalité ; 3) domaine de questions ayant des répercussions dépassant le cadre de l'Internet, comme les droits de propriété intellectuelle, liberté d'expression, vie privée et commerce international ; 4) les aspects de la gouvernance de l'Internet qui ont trait au développement, en particulier la formation dans les PeD. Le Sommet de Tunis a intégré de manière très inégale ces domaines dans divers paragraphes de son Agenda, causant un regrettable manque de visibilité, voire de clarté, dans le choix des champs d'activité assignés au futur forum.

La structure du FGI résulte de la décision du Secrétaire général des Nations Unies pour sa création. Son président est Nitin Desai, conseiller spécial sur la gouvernance de l'Internet auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Il est assisté par le représentant du pays hôte du FGI, qui fait fonction de vice-président, et en permanence par le Groupe consultatif multipartite (Multistakeholder Advisory Group ou MAG) qu'il préside et qui est composé de 40 (!) conseillers – dont huit issus de la société civile –, en principe renouvelables par tiers tous les ans. En fait, le « système ICANN » y est largement majoritaire, comptant aussi quelques représentants de la société civile<sup>15</sup>. Le Secrétariat du FGI, enfin, est une structure permanente travaillant en parallèle avec la MAG, notamment pour organiser les FGI annuels, et assiste son président. Le Coordinateur exécutif en est Markus Kummer – envoyé spécial en technologies de l'information et de la communication au ministère fédéral des Affaires étrangères, Suisse).

### ... et lacunes

Les lacunes de la gouvernance de l'Internet sont d'abord consubstantielles à sa définition vague, abstraite et sans aucune orientation. Elles sont aussi induites par les limites que lui imposent ses géniteurs. Ainsi, le paragraphe 77 de l'Agenda de Tunis précise que « *le Forum n'aurait aucune fonction de contrôle et ne remplacerait pas les mécanismes ou organisations existants [...]. Il constituerait un mécanisme neutre, ne faisant pas double emploi et non contraignant* ». Délibératif, contributif, mais non décisionnel – et sans allocation de ressources financières –, ce Forum montre dès sa création ses limites, lesquelles sont d'ordre institutionnel et opérationnel.

Au niveau institutionnel, le FGI étant purement consultatif, il n'a aucun pouvoir pour mettre en cause l'existence des grandes structures qui régissent l'Internet, en premier lieu desquels on trouve l'ICANN. Cette organisation internationale est chargée de gérer au niveau le plus élevé la vingtaine de noms de domaine pour les codes génériques (gTLD) et les quelque 250 codes nationaux (ccTLD) et d'allouer les adresses IP. Elle assure donc un rôle central dans le système mondial chapeautant l'Internet, alors qu'elle est – il faut le rappeler ici – une association de droit privé californienne relevant, en dernière instance, du département du Commerce (DoC) des Etats-Unis. Ce sont les représentants de ces derniers au SMSI qui ont maintenu – contre le « Groupe des 77 »<sup>16</sup> et une timide Union européenne – cette organisation et ses prérogatives dans un but politique évident. Une autre lacune

<sup>15</sup> A noter qu'un des conseillers, issu du secteur privé et nouvellement nommé, est vice-président de Lockheed Martin, un des plus grands contractants du ministère de la Défense américain, qui « pousse » au déploiement d'IPv6 dans le cadre de sa guerre électronique. En outre, Milton Muller, professeur à l'Université de Syracuse (Etats-Unis) et à l'Université de technologie de Delft (Pays-Bas), président de l'Internet Governance Project (IGP), une ONG nord-américaine, note sur son site Internet [www.internetgovernance.org](http://www.internetgovernance.org) : « *la taille du MAG était fixée à 40 sièges. Un groupe de 20 sièges étant réservé aux gouvernements et 20 autres à une combinaison du secteur marchand, de la société civile et d'organisations académiques et techniques. La surprise n° 1 est que dans les sièges non gouvernementaux, tous sauf une pincée, sont directement associés au système ICANN* ».

<sup>16</sup> Groupe des pays en développement et émergents, dont l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde ont été les plus actifs.

d'ordre institutionnel est la fragilité du MAG, que d'aucuns verraient bien remplacé par un véritable Bureau, ce qui conférerait un certain poids au FGI. Ses détracteurs s'appuient sur le fait que les représentants des Etats au MAG doivent se limiter à « conseiller » le Président et non orienter son action. Fragilité d'autant plus dommageable qu'une grande partie de la société civile se plaint d'y être sous-représentée.

Sur le plan opérationnel, il y a une réticence marquée de certains gouvernements envers un processus multipartenarial qui donnerait trop de place à des acteurs non étatiques dans les débats du FGI : ce sont généralement des pays sans structures démocratiques ou à pouvoir central fort. Sur ce plan, les lacunes sont aussi – et surtout – d'ordre financier : en effet, ses créateurs n'ont pas conféré au FGI des ressources propres pour qu'il puisse assurer son fonctionnement en toute indépendance et, surtout, pour faciliter la participation des organisations, civiles, professionnelles ou universitaires, des pays en développement ou émergents. Il en est de même pour les organisations « de base » (*grass-root organization*), dont la taille et les revenus trop modestes ne permettent pas de participer à un tel processus, alors qu'elles sont réellement actives sur le terrain et en connaissent bien les problèmes et les besoins. Cette lacune est d'autant plus déplorable que le SMSI a placé l'activité du FGI dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler « le comblement du fossé numérique » et surtout a inscrit sa démarche dans l'atteinte des Objectifs de développement du millénaire (ODM) définis par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2000. Cela traduit aussi l'hypocrisie des discours d'« inclusion » et met à mal le concept, par ailleurs discutable, du multi-partenariat !

Ces lacunes n'empêchent toutefois nullement les communiqués triomphants des organisateurs et de divers acteurs – dont certains sont devenus des « références » pour les médias –, y compris une partie de la société civile plus impliquée dans la « communauté Internet » que dans les débats citoyens ou l'action sur le terrain<sup>17</sup>.

Il va sans dire que les résultats enregistrés – on ne peut guère parler de progrès réels depuis les trois ans de fonctionnement du FGI – sont à l'image de ces lacunes, dont la liste n'est pas exhaustive. Un survol des bilans nous permet de mieux faire sentir la nécessité et l'urgence, à deux ans de l'échéance de son mandat à fin 2010, de l'approche décentralisée, au plan national et régional – en l'occurrence européen –, recommandée par l'Agenda de Tunis sous l'impulsion de la société civile tout au long du SMSI, puis dans le processus de son suivi.

## DES RESULTATS AU MIEUX MITIGES

Depuis le Sommet de Tunis, trois sessions du FGI se sont succédé : Athènes en 2006, Rio de Janeiro en 2007 et Hyderabad en 2008.

### ***Le Forum d'Athènes***

Le Forum d'Athènes a réuni 1 500 participants sur quatre grands thèmes : accès, ouverture (transparence), diversité et sécurité. Il leur a ajouté, en cours de route et à la demande de la société civile, le thème de la gouvernance de l'Internet pour le développement. Entre temps, le coordinateur du MAG avait proposé l'ajout du pourriel

<sup>17</sup> Francis Muguet (ENSTA, France), bon connaisseur du SMSI et de ses gourous, a très astucieusement appelé cette communauté le Comintern, tant les positions de certains de ses membres paraissent dogmatiques.

(*spam*), du multilinguisme et de la neutralité de la toile (*net neutrality*), c'est-à-dire la non-discrimination du trafic acheminé par l'Internet et donc, par voie implicite, l'interdiction de la fragmentation de la toile en fonction de la nature de ce trafic. On aurait aussi dû inscrire la problématique multidimensionnelle de la téléphonie sur IP (VoIP) et les menaces implicites de la « googlisation », notamment l'initiative hégémonique de cette société pour numériser une grande partie des ouvrages écrits et œuvres d'art, véritable trésor de l'ensemble de l'humanité, mais aussi son ambition de créer un réseau d'acheminement propre pour l'ensemble de son trafic mondial. L'implication des sociétés privées américaines, spécialisées dans le domaine de l'Internet, dans le contrôle et le filtrage de l'Internet en Chine et en Iran entre autres, a certes été soulevée à Athènes, mais n'a fait l'objet d'aucune délibération multipartenaire ! Ce qui a suggéré à la société civile l'idée de réfléchir sur la conception d'une « constitution de l'Internet » (*Internet Bill of Rights*).

Le bilan de ce premier Forum était au mieux en demi-teinte pour les organisations de la société civile. Ainsi, l'Association for Progressive Communication (APC)<sup>18</sup> constate : un manque de ressources financières, d'où la quasi-absence des représentants qualifiés des PeD ; l'examen de « problèmes posés par l'Internet » et de la « politique de l'Internet » plutôt que de la « gouvernance de l'Internet » proprement dite ; la possibilité d'influencer les décisions ; la relative ouverture, car non lié à une décision ; le besoin de considérer le respect de la vie privée dans les problèmes de sécurité de l'Internet. Vox Internet<sup>19</sup> relève, quant à elle et entre autres, une organisation trop tardive et un manque de précision dans la définition du programme.

### ***Le Forum de Rio de Janeiro***

Le Forum de Rio de Janeiro a réuni plus de 2 000 participants et a été préparé par des réunions nationales et régionales en grande partie en Amérique latine et au Royaume-Uni. Les ressources critiques de l'Internet<sup>20</sup> y ont été un des thèmes les plus importants, mais on notait la réticence de l'ICANN et de certains pays industriels d'en discuter dans ce cadre. C'est finalement la présidence brésilienne du FGI qui l'a imposé comme cinquième thème de débat. On lui doit aussi la prise en considération des questions liées à la disponibilité et l'accessibilité – y compris économiquement supportable par les utilisateurs – de l'Internet dans les PeD.

L'ONG APC, tout en jugeant le bilan de Rio inférieur aux attentes – point de vue partagé avec les ONG françaises qui y ont participé –, a reconnu des progrès dans les objectifs supposés du FGI, en qui elle voit « *un des lieux politiques publics les plus significatifs et innovants qui émerge dans le nouveau millénaire* ». Le coordinateur du Secrétariat du FGI a estimé que la fonction du FGI « *est d'indiquer des directions et préparer des décisions qui seront prises en considération par d'autres organisations [sic] qui ont le pouvoir décisionnel* », ce qui donne raison au constat de Pierre Rosanvallon relevant que « *de la participation à la décision, le fossé reste à combler* ». Un fossé de plus... Le Forum de Rio a failli à jouer son rôle pour progresser sur les problèmes liés à la supervision unilatérale exercée par le gouvernement des États-Unis sur

<sup>18</sup> Cf. le site Internet [www.apc.org](http://www.apc.org).

<sup>19</sup> Cf. le site Internet [www.voxinternet.fr](http://www.voxinternet.fr).

<sup>20</sup> Le domaine des CIR est très controversé. Pour la majorité des intervenants, il englobe le système des noms de domaine (DNS), les adresses IP, la gestion des serveurs-racines, les normes techniques et le multilinguisme. Pour d'autres il doit aussi inclure l'infrastructure de télécommunication support du trafic Internet, sa topologie, son architecture et son fonctionnement. La réduction du domaine couvert par les CIR par la majorité des acteurs du FGI est à l'origine d'une grave lacune pour la sécurité, l'économie et l'évolution future du « réseau des réseaux ». Le DNS repose en effet sur 13 serveurs racines de DNS, qui constituent l'ossature mondiale du « réseau des réseaux ». Cette ossature est essentiellement constituée par des réseaux de télécommunication supportant le trafic Internet.

l'ICANN. C'était pourtant une question centrale à la base de la constitution du WGIG puis du FGI !

L'UE a été représentée par une délégation du Parlement européen (PE) conduite par Catherine Trautmann<sup>21</sup>, qui a activement participé aux débats. À son retour, ses conclusions ont été discutées et une motion de résolution<sup>22</sup> a été présentée et débattue au PE dans sa session plénière de janvier 2008. Les eurodéputés ont pu ainsi s'informer des derniers développements et problèmes de l'Internet et de sa gouvernance et ont unanimement demandé une plus forte implication de la Commission dans cette problématique, tout comme ils ont unanimement approuvé la proposition de constituer un FGI européen pour préparer la réunion d'Hyderabad. On peut regretter que la tribune officielle du PE ait été alors quasi vide.

À cause d'une lenteur difficilement explicable – et en tous points regrettable – du Parlement européen pour constituer et mettre en place ce forum régional unanimement approuvé onze mois plus tôt, le FGI de Hyderabad s'est, hélas !, déroulé sans la participation des institutions européennes<sup>23</sup>. Il avait pourtant été sérieusement préparé et en dernière instance, grâce à l'impulsion donnée par le Conseil de l'Europe et à son hospitalité, ce qui a permis de réunir les partenaires du Vieux Continent dans le cadre d'EuroDIG. La conséquence de cette absence est double : la présence européenne au niveau mondial a été fortement affectée et le débat parlementaire sur la gouvernance de l'Internet n'aura pas lieu. Bref, au PE, le Forum mondial de Hyderabad sera réduit au non-événement : un fait difficilement acceptable pour la société civile européenne. C'est la raison pour laquelle cette dernière demande la mise en place rapide du FGI européen annoncé il y a plus d'un an<sup>24</sup>.

### ***Le FGI d'Hyderabad et après***

Outre ce qui en a déjà été exprimé ici, il convient d'analyser ce qui a précédé le Forum d'Hyderabad et ce qui a résulté de ses débats.

En novembre 2008, trois semaines avant Hyderabad, le Conseil de l'UIT s'est réuni pour examiner la contribution de l'agence au processus de suivi du SMSI mais aussi au 3<sup>e</sup> FGI. La Turquie y a présenté une résolution pour renforcer le rôle de l'Union dans ce Forum. Cette proposition survenait juste après les déclarations controversées de son Secrétaire général, Hamadoun Touré, dans le cadre de la réunion de l'ICANN au Caire, qui qualifiaient le FGI comme « *une perte de temps parfois* » et le Comité consultatif gouvernemental (connu sous son acronyme anglais comme le GAC) de l'ICANN de « *cosmétique* »<sup>25</sup>. Il n'en a pas fallu plus pour mettre en cause l'option multilatérale appuyée sur le système des Nations Unies pour la gouvernance future de l'Internet. Même une partie de la société civile présente

<sup>21</sup> Ancienne ministre française de la Culture, elle est vice-présidente de la Commission « Industrie, recherche et énergie » du PE et rapporteur sur la Société de l'information.

<sup>22</sup> Cf. document B6-0041/2008, *op. cit.*

<sup>23</sup> Tout aussi regrettable et inexplicable est l'absence de la moindre référence au FGI dans la Déclaration de Séoul, adoptée par les gouvernements à l'issue de la Conférence de l'OCDE sur le futur de l'économie de l'Internet.

<sup>24</sup> On ne manquera pas de souligner que la France présidait le Conseil pendant le second semestre de 2008 et qu'aucune initiative de constituer un forum sur la gouvernance de l'Internet, dans le cadre national ou européen, n'est venue de Paris durant cette période.

<sup>25</sup> Ces propos ne sont pas vraiment diplomatiques mais n'en reflètent pas moins une réalité ! On pourrait en remercier H. Touré s'il n'avait pas oublié la part de responsabilité de l'agence qu'il préside dans « *la perte de temps* » pour tout le suivi du SMSI, dont le FGI n'est qu'un élément. Sur la critique du GAC, H. Touré exprime de même une réalité, ne serait-ce que parce que, à l'UIT, les Etats membres sont tous égaux, qu'ils disposent d'un pouvoir de décision, alors qu'à l'ICANN cette égalité n'existe pas au GAC et les Etats membres n'y exercent qu'un rôle consultatif.



à Hyderabad s'est jointe aux protagonistes d'une solution basée sur une ICANN maintenue, mais transformée en société privée, indépendante de toute attache avec le gouvernement des Etats-Unis et « internationalisée ». Une autre partie de la société civile et des représentants des Etats a penché cependant pour une option où l'ICANN ou l'organisme clone qui doit lui succéder serait soumis à un « contrôle gouvernemental » (quel gouvernement ?) ou intergouvernemental (lesquels ?). Cette question est probablement de nature essentiellement politique et, à ce titre, elle nécessite un débat de fond prenant en compte un ensemble de modèles de structures, en les dotant chacun d'un mandat clair et effectivement fonctionnel. Un tel débat aurait, en fait, dû être lancé à Rio et non à une année – ou à un FGI – de l'échéance du statut de l'ICANN.

Une autre question fondamentale concerne le domaine très controversé des « ressources critiques de l'Internet » ou CIR. Deux forums, celui de Rio et celui d'Hyderabad, n'ont pas suffi pour en définir les constituants et les limites, *a fortiori* ont-ils failli à dégager la moindre tentative optionnelle pour leur prise en compte et leur impact dans la gouvernance de l'Internet. Car, aussi paradoxal que cela paraisse, les deux problématiques, celle de la gouvernance et celle des CIR, sont étroitement liées. Il reste donc encore un long chemin à faire au FGI avant de déboucher sur une proposition telle que la demandait l'Agenda de Tunis du SMSI.

Cependant, les réflexions et débats dans les trois FGI ont progressé dans d'autres domaines, tels le respect de la vie privée et la transparence, alors que la sécurité reste encore très discutée, voire critique, selon l'angle de sa perception. Il en est de même pour l'accès à l'Internet ou, plus généralement, à l'information et à son échange, ainsi que pour les droits qui lui sont liés. En outre, on peut déplorer l'ambiguïté qui entoure le concept d'accès universel, en particulier lorsqu'on le situe dans une perspective de développement : le FGI n'y a guère progressé, en grande partie par manque d'impulsion venant des pays en développement, toujours les grands absents des FGI. La cybercriminalité est un sujet plus fréquemment abordé sous ses formes les plus diverses et on a entendu des délégués présents à Hyderabad demander un moratoire dans la discussion de ce vaste thème car une grande partie de sa problématique ne relève pas ou très peu de la gouvernance du « réseau des réseaux ».

Les dérives journallement pratiquées et dont seulement une faible partie est portée à la connaissance du public n'ont été que rarement – et en général marginalement – évoquées dans les sessions thématiques, voire dans les débats ou tables-rondes qui les ont suivis ; elles se manifestent sous différentes formes telles que la déstabilisation de l'Internet, le détournement et le siphonage de données, jusqu'aux prises de contrôle des machines les plus complexes. Les présentations faites dans le cadre du congrès annuel du Chaos Computer Club qui s'est tenu récemment à Berlin<sup>26</sup> ont démontré l'extrême fragilité de l'Internet et les risques graves qu'ils font peser sur nos sociétés. Elles devraient être à la fois un signal d'alarme assez fort pour le FGI et une matière de réflexion urgente pour être prise en considération dans ses réflexions et propositions sur l'évolution de la gouvernance de l'Internet.

Les risques présentés – notamment au niveau du respect de la vie privée et de l'identité – par l'Internet de nouvelle génération<sup>27</sup> n'ont toujours pas trouvé un écho et

<sup>26</sup> Cf. *Le Monde*, 2 janv. 2009.

<sup>27</sup> L'Internet de nouvelle génération se trouve entre autres sous l'appellation Web 2.0. Il repose à la fois sur une plateforme communautaire et sur l'interactivité, permettant l'interaction directe entre utilisateurs et la constitution de réseaux sociaux.

surtout des débats approfondis sur leurs conséquences graves dans le cadre du FGI. Il en est de même pour la migration du protocole IPv4 actuellement utilisé vers le protocole IPv6, laquelle comporte des implications, économiques mais aussi éthiques et sociétales, qui échappent jusqu'à présent aux réflexions de fond dans le cadre du FGI.

A travers les trois FGI, le fil conducteur a été la diversité culturelle. Ses liens implicites avec le fonctionnement et le développement de l'Internet montrent à l'évidence le rapport à sa gouvernance. La Francophonie est régulièrement représentée dans ces débats, où elle est très active, comprenant parfaitement les enjeux présentés par l'évolution future du « réseau des réseaux » et, par voie de conséquence, attentive à sa gouvernance. Cette présence est hautement appréciée par des ONG africaines francophones, qui non seulement trouvent dans cette enceinte une occasion d'exprimer leurs préoccupations et leurs propositions dans leur langue véhiculaire, mais utilisent celle-là pour se faire les protagonistes de leurs grandes langues traditionnelles et de la diversité culturelle qu'elles impliquent. Les FGI sont ainsi une plate-forme où cette diversité peut interférer avec l'usage futur de ce vaste espace mondial de communication qu'est l'Internet.

## L'EUROPE ET LA MISE EN PLACE DES FGI NATIONAUX ET REGIONAL

### *Les forums déjà en place*

Alors que l'Europe tarde à mettre en place son forum attendu depuis le Sommet de Tunis en 2005 et approuvé en janvier 2008 par le Parlement, d'autres forums se mettent en place dans le monde et fonctionnent au niveau national comme au niveau régional.

Ainsi, on trouvera au niveau national et en Europe, la Grande-Bretagne<sup>28</sup>, l'Italie et, à un certain degré, l'Allemagne<sup>29</sup> et la Lituanie. On déplore l'absence de forum national en France<sup>30</sup> et en Espagne notamment. Ailleurs dans le monde, on trouvera le Brésil et différents pays latino-américains, ainsi que des pays est-africains, comme le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda et, à un degré moindre, ouest-africains, comme le Ghana et le Sénégal.

Au niveau régional et sous-régional, il existe un FGI de l'Amérique latine et Caraïbes (LAC), un FGI de l'Afrique de l'Est (EAIGF)<sup>31</sup> et un FGI de l'Afrique de l'Ouest – ce dernier à l'instigation notable de l'Institut PANOS de l'Afrique de l'Ouest (IPAO), en particulier son projet développé dans le cadre du programme TIC, CIPACO<sup>32</sup>.

A titre d'exemple, voici l'ordre du jour de la réunion de l'EAIGF du 11 novembre 2008 à Nairobi, juste avant le FGI mondial d'Hyderabad, qui a réuni 180 participants, soit plus du double des participants à EuroDIG (!) : 1) accès universel abordable (c'est-à-dire

<sup>28</sup> Cf. son site Internet [www.nominet.org.uk](http://www.nominet.org.uk).

<sup>29</sup> Grâce à une forte implication de la Fédération des syndicats allemands (DGB), en particulier du Syndicat des services ver.di (2,2 millions de membres), comme l'ont montré ses interventions lors d'EuroDIG, dont il était l'un des co-organisateurs.

<sup>30</sup> Malgré les efforts de Bertrand de la Chapelle, envoyé spécial sur la société de l'information au ministère français des Affaires étrangères (MAE), qui a été un des co-organisateurs d'EuroDIG, mais aussi malgré le travail d'un grand nombre d'ONG françaises et d'individualités de valeur reconnue sur le plan international, comme Francis Muguet, Louis Pouzin, Françoise Massit-Folléa, Meryem Marzouki, ... .

<sup>31</sup> Cf. le site Internet [www.eaigf.or.ke](http://www.eaigf.or.ke).

<sup>32</sup> Cf. le site Internet [www.cipaco.org](http://www.cipaco.org).

économiquement pour l'utilisateur) ; 2) formation et enseignement ; 3) ressources critiques de l'Internet (CIR) ; 4) respect de la vie privée et sécurité ; 5) développement de points d'échange Internet nationaux et régionaux (IXP). Une prochaine réunion est organisée par la Tanzanie en 2009 en vue de préparer l'IGF mondial de Charm-el-Sheikh. Voilà une belle leçon... qui devrait interpeller les responsables politiques européens.

### ***Un forum européen sur la gouvernance de l'Internet***

La réunion EuroDIG a permis d'entrevoir ce que pourrait être le futur FGI européen et de noter les approches différentes des deux institutions strasbourgeoises.

Le CoE – qui compte 47 Etats membres – s'appuie sur une politique active en termes de droits de l'homme et de protection de l'individu, de recherche de solutions communes aux problèmes de société comme la cybercriminalité, qui font l'objet de conventions spécifiques – dont certaines sont reprises par d'autres organisations dans le monde. Le Parlement européen tient sa légitimité d'élections organisées simultanément dans les 27 pays qui composent l'Union (UE) ; limité en termes de pouvoir législatif – les directives –, il est actif dans tous les domaines de la société, de l'économie et des grands problèmes internationaux.

L'approche du débat multipartite par ces deux institutions est dès lors très différente : pour schématiser, on peut qualifier de relativement ouvert le CoE, alors que le PE est plutôt fermé derrière ses barrières, mais aussi derrière les rigidités de son règlement intérieur, qui interdit l'accès à la plus grande partie de ses travaux (sessions, commissions, groupes parlementaires, auditions).

Une autre différence réside dans le *lobbying*. Alors qu'il est plutôt modeste au sein du CoE, il est surdimensionné au PE – les institutions de l'UE comptabilisent quelques 14 000 lobbyistes agréés !. Le multipartenariat y est ainsi presque proscrit. La mise en place d'un forum véritablement multipartenarial, tel que l'Agenda de Tunis le prévoit, devra surmonter cet obstacle et permettre aux parties prenantes d'échanger et de se réunir sans contraintes.

La réunion EuroDIG est certes un bon modèle à suivre pour le futur FGI européen (FGIE). Il serait utilement complété par une plus grande ouverture du PE par rapport aux membres des autres parties prenantes (par exemple, par l'invitation aux commissions qui traitent de question connexes aux TIC, à l'Internet et à sa gouvernance, des membres qualifiés du FGIE ou/et mandatés par leur organisation). En outre, on pourrait attendre du PE qu'il intègre le Conseil économique et social européen (CESE) dans la structure du forum, car une partie des problématiques liées à la gouvernance de l'Internet relève de sa compétence.

Il reste ensuite à inciter les parties prenantes à se joindre au FGIE et, surtout, à y travailler, à échanger les informations et idées pour contribuer utilement au forum mondial, voire pour collaborer avec d'autres forums régionaux. Dans cette perspective, un partenaire est tout naturellement l'Afrique, car elle a des liens particuliers et des institutions communes (par exemple les accords ACP, les programmes communs) avec l'UE.

Enfin, l'Europe compte quatre langues « mondiales », qui ont abouti chacune à une organisation internationale, anglophone, lusophone, hispanophone et francophone (*cf. supra*). Celles-là pourraient être appelées à devenir des partenaires associés aux travaux du futur FGIE.

## CONCLUSION : SUITE A VILNIUS

Les débats relatifs au sujet traduisent : 1) la haute teneur politique des problématiques inhérentes à la gouvernance de l'Internet ; 2) l'urgente nécessité d'un forum européen tel que le Parlement l'a approuvé et que la réunion EuroDIG l'a rassemblé. De même, il reste à souhaiter que les deux institutions européennes, le PE et le CoE, soient encore davantage présents sur la scène internationale, plus particulièrement dans les enceintes où la gouvernance de l'Internet est débattue et décidée. Cette présence doit être préparée précisément dans le cadre du futur FGI européen, associant à égalité de droits et d'obligations l'ensemble des parties prenantes, notamment la société civile.

En outre, la Lituanie a accepté d'organiser le FGI de 2010 à Vilnius, permettant à l'UE d'inviter pour la deuxième fois les représentants du monde entier à échanger leur vues afin de proposer des voies nouvelles et respectant les règles éthiques communes pour la future gouvernance de l'Internet. Certes, des décisions quant à l'évolution des structures actuelles – en particulier l'ICANN – seront prises en 2009 à Charm-el-Sheikh. Cela étant, il restera suffisamment de matière, en particulier les règles et procédures, les thèmes qui n'ont eu que des réponses partielles jusqu'à présent, pour que le Forum mondial de Vilnius soit à la fois une enceinte riche en échanges et un réel succès. Il importe donc que le FGI européen soit bien structuré, opérationnel et qu'il ait préparé aux mieux ses contributions.

L'importance géopolitique de la gouvernance de l'Internet ne devrait ainsi échapper à aucun analyste de la « société d'information », ni *a fortiori* à aucun décideur politique à quelque niveau qu'il se situe, local, national ou régional, c'est-à-dire européen. L'étape atteinte après les trois forums mondiaux justifie que l'Europe soit présente dans les grands débats et qu'elle y soit le reflet de l'ensemble de ses composantes, politiques, économiques et sociales.