

# ***Internet ou la production d'universaux technologiques<sup>1</sup>***

**Richard Delmas**, administrateur principal à la Commission européenne, DG Société de l'information

« Bien que ce même et identique Intellect général du monde, dont nous sommes nécessairement membres et parties, puisse faire ainsi encore l'on s'accorde... »

Guillaume Postel, in *Des admirables secrets des nombres platoniciens*, Venise, 1549

## ***Introduction***

Au stade actuel de son expansion, l'Internet représente un « laboratoire institutionnel » de la gouvernance où les politiques publiques sont confrontées à d'incessantes innovations technologiques et à des conflits d'intérêts et de valeurs entre État, société civile et marché. Depuis que l'Internet existe comme réseau de communication sous protocole IP, c'est-à-dire depuis environ vingt-cinq ans, les autorités publiques, experts et universitaires de toutes disciplines, ont voulu analyser ses ressorts institutionnels profonds afin de qualifier ceux qui en possèdent le contrôle et en maîtrisent l'évolution. À l'évidence, aujourd'hui c'est un constat singulier que l'on doit énoncer : les pouvoirs de l'Internet demeurent obscurs, incertains. Certes, le système, nous le verrons, recèle des propriétés d'une cohérence et d'une complexité qui dépassent le simple entendement. Il reflète une polysémie de sens et d'objets dont le terme vague de gouvernance reflète toute l'ambiguïté. La notion de gouvernance de l'Internet elle-même induit une métaphore, plutôt une métonymie forte qui conduit à considérer que gouverner l'Internet correspond à prendre en charge une partie de la conduite des affaires du monde, celles de la technologie, du progrès technique et de la liberté des échanges.

Il convient donc, au préalable, d'éclairer l'ensemble de ces notions à partir de l'exemple de l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), organe de gestion technique de l'Internet au plan international. C'est à cela que nous nous efforcerons dans cet article qui reprend et approfondit des développements déjà conduits<sup>2</sup>. C'est ainsi qu'après avoir tenté d'élucider les instruments de la maîtrise de l'Internet, nous ouvrirons quelques pistes de recherche pour mieux en explorer les contours qui s'annoncent. Restera à poser la question de savoir comment rendre les principes de gestion d'un tel dispositif plus transparents et démocratiques ; plus précisément, comment pourraient-ils correspondre à la volonté commune des opérateurs et des usagers au service du plus grand nombre ? La problématique nouvelle des autorités publiques pour les années à venir est bien celle d'une prise de conscience des enjeux, puis de la constitution d'un pouvoir légitime et équilibré de l'Internet au plan international.

## ***L'exploration d'un monde technique***

---

<sup>1</sup> Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent, en aucun cas, la Commission européenne. Une première version de cet article est présentée dans le n° 111 de la Revue administrative de politique publique (ENA, 2004) sous l'intitulé « Internet, la gouvernance dans un monde incertain ».

<sup>2</sup> Voir en particulier : « Sous la direction de Françoise Massit-Follea et Richard Delmas, *La gouvernance d'Internet* », numéro spécial des Cahiers du Numérique, Hermès, Paris, volume 3, n° 2, 2002.

Revenons tout d'abord sur quelques notions déjà précisées. Les principes de diversité et de complexité s'appliquent à l'Internet. Il est couramment admis que, du point de vue de la dynamique du changement des sociétés, le réseau joue aujourd'hui un rôle emblématique, sinon structurant. Il se situe au croisement des sphères informationnelle, juridique et économique, à l'intersection des espaces privés et publics. Paradoxe cependant, on s'interroge peu sur ses multiples facettes comme objet d'analyse : infrastructure globale, nouveau média ou grand récit, raccourci commode de notre représentation du progrès technique ? Dès l'origine, le réseau des réseaux se présente sous une forme paradoxale : un univers en escalier dont les paliers seraient suspendus à un axe sans véritable hiérarchie. Par construction, néanmoins, la centralité et le contrôle du réseau sont implicites, au nom des principes d'unicité, d'intégrité et de sécurité, souci principal des agences fédérales américaines qui le gèrent. Mais l'Internet est aussi fondamentalement distribué, interopérable, donc vecteur d'autonomie pour ceux qui veulent s'affranchir des régimes de communication en place. On parle alors d'un espace unique de liberté, voire d'une utopie libertaire.

L'Internet se démultiplie, dès le début des années 90, avec la généralisation du Web, c'est-à-dire des contenus en ligne, et de leur accès libre par moteur de recherche et par un système d'identifiant à vocation universelle, celui des noms de domaine. Cette tour de Babel moderne a engendré une spirale d'anticipation et de sidération suscitant une bulle marchande non maîtrisée. Or, la présentation et la dénomination sur l'Internet, c'est-à-dire le pouvoir de publier et de nommer sur la toile, comportaient une dimension sociétale, éthique et culturelle créant des droits et des contrats nouveaux. Aujourd'hui, le phénomène s'accroît, entraîné dans un processus d'actualisation apparemment sans fin, prêt à épuiser toutes les virtualités du protocole : nouvelle norme Ipv6 aux nombres quasi infinis, *metadata*, *grid*, communications spatiales, etc. Mais en dépit de la profusion des lois et des textes portant sur l'un ou l'autre des aspects de l'Internet, on distingue mal le fondement du droit, la substance de règles qui seraient unanimement reconnues au plan international. L'Internet demeure l'objet d'une pensée faible, orpheline en quelque sorte.

### ***Une gouvernance induite par la technologie***

Rappelons brièvement que la reconnaissance de l'Internet, au plan international, a été avant tout celle de la régulation d'une technologie. Elle a consisté à spécifier et à valider sur un mode distribué les protocoles techniques et leur mise en œuvre à travers l'Internet Engineering Task Force (IETF), assisté par l'Internet Architecture Board (IAB), sous la supervision de l'ICANN. Au plan organique, la gouvernance de l'Internet se caractérise, depuis l'origine, par une forte concentration des organes de gestion et de contrôle aux États-Unis. Ainsi, l'ICANN, établi en 1998 comme société privée à but non lucratif sous statut californien, supervise l'ensemble du dispositif Internet par une série de contrats passés avec le Department of Commerce (DOC). Ces contrats, regroupés sous la forme d'un *memorandum of understanding* ont été prolongés jusqu'à l'échéance d'octobre 2006<sup>3</sup>.

En parallèle, l'infrastructure physique des réseaux, initialement portée par les agences américaines, les universités et centres de recherche impliqués de par le monde, a été

---

<sup>3</sup><http://www2.epa.gov/spg/DOC/NOAA/AGAMD/Reference-Number-NTIA909-3-0050CH/SynopsisP.html>  
et <http://www.icann.org>.

progressivement relayée par l'industrie de l'informatique et des télécommunications et par les fournisseurs d'accès et de services.

Le régime qui s'est mis en place progressivement est celui d'une régulation souple, d'une liberté surveillée, car il faut, en effet, être accrédité auprès des organismes qui distribuent les adresses IP, les registres régionaux d'adresses (RIR) et auprès de l'ICANN pour entrer dans le jeu de l'Internet. À noter que les RIR souhaitent désormais renforcer leur coopération à travers une structure commune, organisation de ressource des nombres (NRO), distincte de l'ICANN.

L'administration Clinton a souhaité transférer la gestion du système Internet vers le secteur privé, en 1997. Il s'agissait pour elle de se désengager de la responsabilité de la gestion globale et de mettre un terme à un monopole de fait, celui du système des noms de domaine génériques (le < .com >, entre autres).

Deux principes implicites ont guidé l'approche : i) la reconnaissance de la fonction unique de commutation et d'interopérabilité de l'Internet à l'échelle mondiale ; ii) la nécessité d'assurer la stabilité du système de façon pérenne.

Ces deux exigences fondent le dispositif de l'ICANN qui repose sur trois piliers : le système de noms de domaine (DNS), l'allocation des adresses IP par des registres régionaux et le consortium des treize serveurs de routage qui sont encore administrés et financés sur une base volontaire, essentiellement par des agences ou universités américaines (seulement deux serveurs de routage sont basés en Europe, à Londres et à Stockholm).

Cependant, du point de vue des règles applicables au niveau de l'ICANN, on est guidé depuis quelques années par une logique commerciale et de concurrence qui n'a pas pris en compte les ajustements nécessaires à la mutation en cours au plan juridique et réglementaire. C'est ainsi que le système de résolution des litiges en ligne pour les noms de domaine, conçu et mis en œuvre par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) pour l'ICANN, est un précédent au niveau de l'application de normes au plan international. En effet, la procédure « amiable » s'applique nonobstant les droits nationaux existants et sans l'existence d'un traité ou accord international.

Est-il alors possible, à défaut d'une identité stable, d'un état de base, de clarifier les modes de « gouvernance » de l'Internet ?

Il est clair que les formes contemporaines des ordres juridiques et des forces de consensus trouvent un terrain d'application privilégié dans le phénomène Internet. Il s'agit bien de mettre en lumière les tensions dues aux relations d'influence entre systèmes juridiques, politiques et marchands distincts à l'œuvre sur le réseau. Mentionnons, à titre d'exemple, la difficile harmonisation de la gestion des droits d'auteur des contenus numériques, les questions d'éthique liées à l'utilisation des données personnelles ou encore l'arbitrage des transactions électroniques.

On devine, à travers les plages de gouvernance de l'Internet, comme une tension croissante entre industries, opérateurs et fournisseurs de services et, surtout, entre États et organisations internationales concernés. Comme la révélation d'une face cachée de l'Internet qui, progressivement, se ferait jour : celle d'un monde incertain, peu sécurisé, à l'imaginaire instrumentalisé où l'artifice technique déploie un ordre qui lui est propre, sans ascèse et sans éthique. Comme le dit Marc Guillaume, « les réseaux de

communication font violence aux territoires »<sup>4</sup> et plaquent une représentation du monde technique sur le monde réel physique et humain.

### ***Une normativité en mouvement***

Le modèle de gestion de l'Internet se présente comme une culture du « consensus », fondant une légitimité sur l'autorégulation, au contraire de la réglementation étatique du passé. Comme une réinvention de la légitimité, selon les propos de Gérard Timsit<sup>5</sup>, où l'ensemble des pratiques cooptées par les acteurs et validées par les autorités publiques sont destinées à régir des secteurs qui ne peuvent engendrer des équilibres par eux-mêmes. Ainsi certains États et organismes, comme le Forum des droits de l'Internet en France<sup>6</sup>, explorent plus avant le modèle de la co-régulation où les autorités publiques interagissent avec la société civile et les groupes privés.

En réalité, pour l'Internet, cette démarche est de nature à apporter une légitimité de groupe à des décisions d'une neutralité technologique en apparence incontestable, celle des communautés de l'Internet. On commence néanmoins à se demander si ce dispositif, mis en place en 1998, correspond bien aux exigences de la gestion d'un bien commun au profit du plus grand nombre. Ainsi, la parité recherchée à l'origine dans la prise de décision de l'ICANN, entre représentants des techniques et de l'industrie, d'une part, et représentants des utilisateurs de l'Internet au sens large, d'autre part, n'a jamais été respectée.

Plus généralement, il n'y a pas encore aujourd'hui de cadre de régulation spécifique de l'Internet à l'échelle internationale. Yoshio Utsumi, secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications (UIT), organe des Nations unies, a récemment évoqué la nécessité d'aller vers un traité international du cyberspace. Cela a fait l'objet de discussions lors du premier Sommet mondial de la société de l'information, organisé à Genève à la fin 2003. Un groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet est mis en place sous l'égide des Nations unies, sous la conduite de M. Markus Kummer, afin de remettre un rapport préalablement au second sommet qui se tiendra à Tunis, en novembre 2005. En parallèle, la Task Force des Nations unies pour les technologies de l'information et de la communication continue ses travaux dans une mouvance onusienne avec une représentativité complexe d'intérêts publics et privés<sup>7</sup>. À noter que la représentation et la prise de décision de la part des pays du sud et pays émergents n'ont pas encore été à la mesure de leur place présente et future dans les mondes de l'Internet.

Dans ce contexte, l'Union européenne met en avant des principes généraux de bonne gouvernance économique : application du droit national et international, internationalisation de la supervision, ouverture à la concurrence et transparence de la prise de décision. Un groupe de haut niveau sur la gouvernance de l'Internet se réunit au niveau communautaire depuis le début de l'année. Du point de vue des politiques européennes, l'enjeu est bien d'assurer le respect des principes de droit, national et communautaire, mais aussi celui d'une représentation équilibrée des intérêts en cause,

---

<sup>4</sup> Marc Guillaume, *L'empire des réseaux*, Descartes & Co, Paris, 1999.

<sup>5</sup> Pascal Bridel éd., *L'invention dans les sciences humaines*, Hommage à Giovanni Busino, Labor et Fides, avril 2004.

<sup>6</sup> Voir : <http://www.foruminternet.org/>.

<sup>7</sup> <http://www.unicttaskforce.org/> et <http://www.itu.int/wsis/index-fr.html>.

tant du point de vue social, industriel, académique que culturel et linguistique. De plus, un comité consultatif des gouvernements (GAC) a été nommé auprès de l'ICANN afin de faire valoir les objectifs de politique publique et ceux de la communauté internationale des États. La Commission européenne assure le secrétariat de ce comité depuis l'année 2003.

À l'évidence, les débats en cours interrogent les compétences normatives de l'ICANN qui doivent être mises en perspective. Quelle est l'autorité ultime qui fonde les pouvoirs d'un tel organisme ? Le droit des marques et celui de la propriété intellectuelle relèvent de la compétence de l'OMPI. Et ce sont les droits nationaux qui s'appliquent pour la sécurité des données et la confidentialité. Le droit lié aux infrastructures de télécommunication est sous l'égide de l'IUT, celui lié aux échanges sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par exemple, au niveau de l'OMC, on peut considérer que l'accord sur les télécommunications de base s'applique à l'accès et au recours au réseau Internet lorsque celui-ci est défini dans le système réglementaire d'un pays comme un service ou un réseau public de transport de télécommunications au sein de cet accord. Mais l'application générale de cet accord dépend du fait de savoir si certains services liés à l'Internet (dont le commerce électronique) peuvent être considérés comme des réseaux publics transporteurs de télécommunications.

Dans un contexte de droit international, on peut affirmer que les règles actuelles de gestion de l'Internet, reflet de la tutelle effective des autorités américaines sur le dispositif, atteignent aujourd'hui leurs limites. Les tensions dues aux relations d'influence entre systèmes juridiques et politiques distincts s'accroissent. Les multiples tentatives de régulation et d'autorégulation démontrent que l'Internet aura besoin désormais d'un épicerie de décisions au plan mondial, transparent, équitable et représentatif des intérêts en jeu, notamment de ceux de la communauté internationale des États.

À ce niveau, l'acquis communautaire dans sa dimension de sécurité juridique, les notions de services d'intérêt économique général et, maintenant, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pourraient être des guides dans la réflexion sur la gouvernance de l'Internet de demain.

### ***Internet comme promesse du monde***

Le modèle de l'Internet a donné lieu à des développements théoriques qui entretiennent souvent une analogie avec les formes de la démocratie. Le professeur Lawrence Lessig met en avant les quatre modes de régulation classiques – règle, norme, marché et technique – selon une rhétorique des codes techniques de l'Internet qui prend la forme d'une métaphore de la société ouverte et libérale selon la formule réductrice : « The code is the law »<sup>8</sup>. Les principes fondateurs de la république de Jefferson sont convoqués dans une célébration de la démocratie dualiste américaine sur fond de globalisation et d'ouverture aux identités et communautés à l'échelle du monde.

Il s'agit là encore d'appréhender la dimension de contractualisation du droit international sous le déploiement de la *common law*. La notion de « trust » est essentielle à la compréhension des mécanismes actuels de gestion articulés autour de l'ICANN. Cette notion explorée par Locke dans son *Traité du gouvernement civil* s'applique au contrat dit vertical révisable à tout moment, modèle avant la lettre de co-régulation.

---

<sup>8</sup> Lessig Lawrence, *Code and other laws of cyberspace*, Basic Books, 1999.

Cet argumentaire efficace fait peu de cas des agencements de la sociabilité ordinaire, du quotidien et de l'intériorité de la réception, des procédures de contractualisation et aussi de la qualité du débat collectif, au sens d'Habermas, qui devrait fonder le processus de création des normes à l'échelle d'une nation ou d'un espace géopolitique. En privilégiant le couple du technique et du politique, on fait de l'Internet une « fiction instituante », selon l'expression de Lucien Sfez<sup>9</sup>, centre du monde et des sociétés. Et cet artifice nous plonge dans l'idéologie.

Quelles seraient alors les formes de gouvernance et de nouveau contrat social qui s'appuieraient sur un dispositif technique comme l'Internet ? Au siècle des Lumières, Rousseau formulait la problématique comme suit : « Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant ».

On pourrait trouver une application de la recherche de consensus ouvert dans la volonté initiale de l'ICANN de gérer de façon paritaire l'Internet avec la communauté *at large*. Cependant, à ce stade, l'ICANN n'a pas encore réussi à formuler précisément le problème général de la gouvernance, ce que ses instances appellent « *global policy* ». Les solutions n'ont pas suivi, faute d'avoir pu passer au stade d'une théorisation suffisante de la demande. On y retrouve simplement la fonction d'affliction relevée par Alexis Philonenko<sup>10</sup> dans le contrat social de Rousseau. Dans l'idéal perdu du respect de la parité entre l'offre et la demande, souci d'équilibre démocratique, la gouvernance mise en œuvre depuis 1998 par l'ICANN réalise un compromis qui laisse au bout du compte le libre jeu aux intérêts les plus proches du DNS.

### ***Gouvernance possible et autres gouvernances***

Au plan académique et de la recherche en sciences politiques et sociales, il apparaît nécessaire d'approfondir trois axes majeurs liés au paradigme « Internet ». Ils pourraient nous faire avancer sur la voie d'une gouvernance réelle.

Le premier axe serait celui d'une meilleure compréhension de la « topologie » du réseau dans ses fonctions de commutation, de tri et de routage. L'architecture actuelle du réseau recèle des asymétries nombreuses, sources d'externalités et d'effets de bord qui influent sur les dynamiques continentales et régionales de développement. On privilégie ainsi les principes de stabilité et d'unicité qui participent d'une centralisation excessive des flux. Comme l'indiquent plusieurs articles de l'ouvrage récent *Mesures de l'Internet*<sup>11</sup>, le graphe du Web et celui de l'Internet sont en constante évolution et génèrent des effets économiques et sociaux qui n'ont pas été à ce jour suffisamment répertoriés.

Le second volet serait celui de la « toponymie » et du pouvoir de classer les activités humaines et les lieux sur l'Internet à partir du système DNS. Le pouvoir de nommer le

---

<sup>9</sup> Sfez Lucien, *Technique et idéologie*, Seuil, Paris, 2002.

<sup>10</sup> F. Chatelet, O. Duhamel, E. Pisier, *Dictionnaire des œuvres politiques*, article sur Rousseau, PUF, Paris, 1986.

<sup>11</sup> Sous la direction d'Éric Guichard, *Mesures de l'Internet*, Les Canadiens en Europe, Paris, 2004.

monde qui ressort des écoles du nominalisme philosophique de Dun Scott et Guillaume d'Ockham au Moyen Âge rejoint, par certains côtés, le libéralisme contemporain. La seule réalité hors du langage est celle des individus et non de la société. Ainsi, l'Internet induit une signalétique arbitraire et un bassin sémantique unilingue qui se sont progressivement mis en place pour baliser le Web.

De plus, le système DNS a donné lieu à un marché spéculatif et à l'acquisition de droits liés à la propriété intellectuelle, garantis par un système de résolution des litiges en ligne. Ce modèle devrait s'étendre à la protection des noms des organismes internationaux gouvernementaux et aux noms de pays par le processus OMPI II. Dans cette voie, il conviendrait d'analyser finement les fonctions exercées par les organismes et associations en charge de la propriété intellectuelle et du droit des marques au sein de l'ICANN et des instances d'arbitrage. La position de l'OMPI dans le domaine a jusqu'à présent été prudente, évitant de mettre en avant des compétences qui lui ont été attribuées par traité.

La dernière approche à poursuivre serait celle d'une « taxonomie » des services et des usages de l'Internet avec une ouverture sur les modes d'appropriation au sein des communautés concernées à l'échelle nationale, régionale et internationale. On pourrait aussi ouvrir le champ de réflexion sur les modèles d'indexation, les moteurs de recherche, les méta-données, les gisements de savoir, le multilinguisme. La thématique permettrait d'articuler une réflexion de type géographique sur les territoires de l'Internet à celle de la mise en place de plates-formes technologiques sur un espace déterminé.

L'exploration de ces trois axes pourrait permettre une réelle mise en perspective des problématiques actuelles, prémises d'une épistémologie des disciplines de l'Internet de nature à poser les bases d'un « nouveau contrat entre technique et politique ».

\*

Pour conclure, la complexité du domaine de la gouvernance de l'Internet, sa technicité nécessitent une clarification préalable aux débats qui s'annoncent et, sans doute, de faire preuve d'inventivité. D'abord au niveau de l'ICANN lui-même dont le statut pourrait être remis en question à l'occasion de l'échéance du MoU avec les autorités américaines en octobre 2006.

La révision de ce statut devra se faire nécessairement en liaison avec les autorités américaines ; à cet effet, des dispositions du Livre Blanc de 1998 prévoient une certaine obligation de concertation à l'échelle internationale. Plus généralement, le processus engagé lors du sommet de Genève, en décembre 2003, devrait déboucher sur une série de définitions et de recommandations relatives à la gouvernance de l'Internet. Pour simplifier, la question essentielle est celle du partage de la souveraineté sur tout ou partie des ressources et de la gestion du réseau.

Faut-il aller vers une régionalisation ou, au contraire, renforcer la centralité au profit d'un organisme international de type onusien avec, si nécessaire, la conclusion d'un traité ad hoc ? Faut-il pérenniser le système actuel de gestion privée de l'ICANN avec un renforcement du GAC comme instance de conseil des autorités publiques ? Faut-il mettre en place un organisme nouveau de type Intelsat ou Eutelsat, société privée distincte mais agissant en interaction avec un comité des gouvernements indépendant ? Le modèle de gouvernance de l'Internet est certainement à construire selon un équilibre nouveau, dans une pluralité d'approches et de règles de nature à fonder durablement un monde commun et partagé entre acteurs et usagers de l'Internet.

