

La gouvernance mondiale d'Internet à la croisée des chemins

Par Julien NOCETTI

Institut français des Relations internationales (IFRI)

Dans la géopolitique mouvante du numérique, la question de la gouvernance d'Internet occupe une place toute particulière. Au fur et à mesure que le caractère stratégique de l'économie numérique se renforçait, celle-ci a même, pendant un temps, pris rang en première ligne sur l'agenda international. Une raison à cela est que la gouvernance d'Internet est souvent confondue ou assimilée au *contrôle* du réseau des réseaux, c'est-à-dire aux rapports de force et aux enjeux de puissance que déploient certains États pour s'assurer la maîtrise des « ressources critiques » : le système de nommage et d'adressage, le routage, la conception des protocoles et des standards techniques, etc. En juin 2013, les révélations d'Edward Snowden sur l'étendue des programmes développés par l'administration américaine en matière de surveillance sur Internet avaient déjà contribué à éclairer sous un jour « géopolitique » cette gouvernance, et à remettre en question la prééminence des institutions et des organisations américaines encadrant celle-ci depuis les origines d'Internet.

En 2018, la gouvernance d'Internet est à la croisée des chemins. Sans une nécessaire évolution vers davantage de pluralisme et de transparence, et sans une prise en compte des mutations de la technologie et de ses usages, elle restera un objet de conflictualité internationale. Dans le même temps, les enjeux plus spécifiques de la gouvernance des données, de la cybersécurité ou des technologies de rupture (crypto-monnaies, intelligence artificielle) s'inscrivent en haut de l'agenda international des problématiques numériques.

« Gouverner » Internet : certes, mais selon quel schéma ?

Conceptualiser cette gouvernance est un véritable défi, tant Internet s'est mué en un enjeu majeur de politique internationale. Pour les spécialistes des relations internationales, ces défis sont de plusieurs natures, l'un des principaux consistant à dépasser le cadre de l'analyse traditionnelle des rapports interétatiques. Cela est d'autant plus vrai que le modèle de gouvernance d'Internet s'est développé autour d'un processus original qualifié de « multi-parties prenantes », c'est-à-dire associant l'industrie, la communauté technique, les gouvernements et la société civile⁽¹⁾.

Bien des incompréhensions et des polémiques sont précisément nées de l'incertitude entourant le rôle et la place des États dans la gouvernance d'Internet. Certains ne voient dans le numérique qu'un champ supplémentaire des relations internationales structurées par les États. Cette approche considère que la souveraineté numérique n'est qu'un avatar de la souveraineté et, à ce titre, mérite d'être discutée dans des enceintes internationales et disputée, le cas échéant, entre grandes puissances. Les tenants de cette approche prennent souvent à contre-pied le consensus selon lequel la mondialisation et Internet affaiblissent le pouvoir régulateur des États en matière économique⁽²⁾.

(1) MASSIT-FOLLÉA F. (2014), « Internet et les errances du *multistakeholderism* », *Politique étrangère*, n°4, hiver, pp. 29-41.

(2) DREZNER D. (2004), « The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back In », *Political Science Quarterly*, vol. 119, n°3, automne.

D'autres, à l'inverse, avancent l'idée que le numérique transforme radicalement la nature du système international, Internet étant d'abord une technologie qui s'est diffusée à une vitesse inédite dans toutes les composantes des corps sociaux. Pour les partisans de cette seconde approche, la première école exagère l'influence des États dans la gouvernance d'Internet, allant même parfois jusqu'à nier l'existence d'une gouvernance propre d'Internet⁽³⁾.

Lors du premier Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) qui s'est tenu en 2005 sous l'égide des Nations unies, les débats placèrent artificiellement les États au sommet de la pyramide décisionnelle. Sur le strict plan de la « gouvernance », un fait est imparable : les intérêts comme les valeurs qu'Internet supporte sont pluriels. Pour les uns, sa gouvernance doit respecter le libre jeu du marché, ou bien rester dans le cadre d'une autorégulation par une communauté technique, telle que pensée par les pionniers libertariens et majoritairement américains d'Internet. Pour d'autres, l'avènement d'Internet dans l'espace du droit suppose un retour à des règles et des instruments éprouvés – mais ce serait occulter les mutations engendrées par ses usages, comme l'élargissement de l'expression et de la participation. Pour d'autres, enfin, une légitimation ultime consisterait dans l'adoption d'un Traité d'Internet qui élèverait sa gouvernance au niveau d'une gouvernance mondiale, à l'instar de ce qui est ambitionné pour l'environnement et le climat.

Internet : un centre de gravité mouvant

Les tensions qui traversent la gouvernance d'Internet ne sont pas nées de l'affaire Snowden : celles-ci reflètent plutôt l'asymétrie entre la très forte croissance de l'accès au numérique dans les économies émergentes et le caractère intrinsèquement occidental des systèmes de coordination du réseau. Plus de trois milliards d'individus sont actuellement connectés à Internet, soit environ 40 % de la population mondiale⁽⁴⁾. Le centre de gravité est en train de se déplacer vers l'est et le sud : près de 75 % des internautes de la planète vivent en dehors du monde occidental, un pourcentage appelé à croître de manière substantielle dans les années à venir. Une simple donnée s'avère éloquent : fin 2017, le nombre d'internautes en Chine (772 millions) dépassait celui, cumulé, des États-Unis et de l'Union européenne (745 millions)⁽⁵⁾.

La volatilité d'Internet permet, lorsque le contexte s'y prête, à une rhétorique anti-américaine de trouver un écho favorable chez les dirigeants des puissances dites émergentes. De façon récurrente, des pays comme la Chine, la Russie, parfois l'Inde et certains pays arabes, contestent la place centrale détenue au plan international par différents organes de normalisation concentrés, de leur point de vue, dans les seules mains des États-Unis.

« Il faut que tout change pour que rien ne change »

Souvent critiquée pour son manque de représentativité et de transparence, ainsi que pour la persistance de son lien avec le département du Commerce américain, l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) est longtemps demeurée au centre de bien des débats sur les contours de la gouvernance d'Internet, cristallisant même, parfois de façon caricaturale, les griefs formulés à l'encontre de celle-ci.

Le processus de « transition » des fonctions de l'IANA⁽⁶⁾, annoncé en mars 2014 par les autorités

(3) VAN EETEN M. & MUELLER M. (2013), "Where Is the Governance in Internet Governance?", *New Media & Society*, vol. 15, n°5, août.

(4) Selon les statistiques de la branche « Développement » de l'Union internationale des Télécommunications.

(5) Calculs réalisés par l'auteur à partir des données du portail www.internetworldstats.com (consulté le 14 septembre 2018).

(6) *Internet Assigned Numbers Authority* – dont la gestion incombait alors, par contrat, à l'ICANN.

américaines, s'est néanmoins traduit, à l'automne 2016 – dans l'anonymat le plus total, en pleine élection présidentielle aux États-Unis –, par la fin de la supervision, par l'ICANN, de la gestion de la racine du DNS⁽⁷⁾, de l'attribution des adresses IP et de la maintenance des protocoles du système par l'*Internet Engineering Task Force* (IETF).

Revenue à la technique après une séquence d'intense politisation, la gouvernance d'Internet a accentué sa mue « décentralisatrice », symbolisée par la réforme en cours de l'ICANN, tout en restant dans le giron économique et culturel des États-Unis. Depuis cette date, il s'est produit des bouleversements qui affectent moins cette gouvernance d'Internet que la quasi-totalité des autres champs du numérique. D'une certaine manière, celle-ci a été éclipsée par l'essor de problématiques perçues comme des enjeux plus significatifs sur les plans économique et politique : manipulations de l'information, rôle des acteurs économiques monopolistiques, etc.

L'autre nouveauté réside dans l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis. En se distinguant par un détricotage de l'héritage Obama en matière numérique et par une relation ambivalente à l'égard de la Silicon Valley⁽⁸⁾, le Président américain contribue à affaiblir le message de son pays sur l'*Internet Freedom*. Décrédibilisée par l'administration Obama elle-même pendant l'affaire Snowden, cette politique, qui tenait lieu de doctrine, a perdu toute consistance depuis l'avènement de Donald Trump.

Une conséquence, parmi d'autres, a été l'évolution des récits autour de cette gouvernance. De nombreux défis pèsent toujours sur le mode de gouvernance d'Internet ; ceux-ci suivent d'ailleurs les grandes lignes de la vie politique internationale.

L'affirmation d'un modèle alternatif

Le premier défi vient de l'affirmation d'un modèle concurrentiel au traditionnel modèle multi-parties prenantes. Pour des États autoritaires comme la Chine ou la Russie, la libre circulation de l'information est perçue comme une menace pour la propre survie de leur régime. Mettant en avant la primauté de la légitimité des seuls États sur tous les autres acteurs, Pékin et Moscou défendent une approche de la gouvernance d'Internet basée sur le primat de la souveraineté et de la sécurité. Souvent, les revendications de ces pays en matière de gouvernance d'Internet sont un moyen de légitimer un renforcement des contrôles en interne⁽⁹⁾.

Face à une capacité d'attraction restée modeste dans les différentes composantes et agences des Nations unies (Assemblée générale, Union internationale des Télécommunications), ces pays se tournent vers d'autres formats pour défendre leur propre vision de la gouvernance d'Internet. Pour Pékin, façonner l'Internet d'aujourd'hui et de demain passe désormais par une démarche « personnelle » en matière de gouvernance. La Conférence mondiale de l'Internet à Wuzhen qui, depuis 2014, réunit tous les ans autour du président chinois de nombreux représentants officiels et des PDG de la *tech* mondiale, vise à légitimer la vision chinoise du cyberspace et des normes internationales que Pékin souhaite promouvoir. Elle vise également à affirmer la réalité du déplacement du centre de gravité technologique de la planète : ainsi, les échanges, en octobre 2017, entre Xi Jinping, Mark Zuckerberg et Tim Cook participent eux aussi d'une démarche de désoccidentalisation des relations internationales⁽¹⁰⁾.

(7) *Domain Names System*, le système des noms de domaine.

(8) NOCETTI J. (2017), « Trump contre la Silicon Valley, ou l'inverse? », in GOMART T. & HECKER M. (dir.), « Trump, un an après. Un monde à l'état de nature ? », *Études de l'Ifri*, novembre.

(9) Sur le cas de la Russie, voir NOCETTI J. (2015), « Contest and Conquest: Russia and Global Internet Governance », *International Affairs*, vol. 91, n°1, janvier.

(10) NOCETTI J. (2018), « La Chine, superpuissance numérique ? », in DE MONTBRIAL T. & DAVID D., *Ramses 2019*, Paris, Ifri/Dunod, 2018.

La Chine use aussi du levier économique pour attirer de nouveaux alliés. Son projet de « routes de la Soie » comprend d'ailleurs un volet numérique substantiel. Outre l'ouverture de « corridors » ferroviaires et maritimes reliant la Chine à l'Europe et même à l'Afrique, il sera possible de faire transiter des données informatiques grâce à l'installation de réseaux de fibre optique. Pour la Chine, l'objectif consiste à maîtriser les infrastructures numériques, tout particulièrement le *cloud*, les *data centers* et les câbles sous-marins.

En conséquence, la rivalité entre la vision chinoise et l'idée occidentale d'un Internet libre et ouvert s'accroît sur plusieurs fronts. Si la Chine et la Russie n'agissent pas toujours de concert, elles ont en revanche su bâtir et défendre un mode de gouvernance alternatif, qui est une constante dans leurs propos. Cette vision « séduit » d'autant plus que les « doubles standards » de l'Occident ont désorienté de nombreux acteurs traditionnellement favorables aux vues occidentales.

La « fin de l'innocence »

Le deuxième défi est directement lié à cette dernière considération – le crépuscule de l'« ère libertarienne » dans la gouvernance d'Internet. La « fin de l'innocence » ne s'est pas produite de façon abrupte : les événements des dernières années ont pu accélérer le mouvement, qui pourrait être décrit comme la mise au défi, par nos États démocratiques, de l'exceptionnalisme de la chose numérique, censée être préservée de la main des gouvernements pour apporter tous les bénéfices socio-économiques (et politiques) promis et nous guider vers un avenir radieux débarrassé des États.

Cette fin de l'innocence a été portée par la multiplication des usages criminels et terroristes du numérique, qui ont alimenté des débats politiques souvent tendus et rarement satisfaisants. Il s'est néanmoins produit un dépassement du traditionnel clivage entre États démocratiques et régimes autoritaires à l'égard de l'Internet. Depuis quelques années, les pays occidentaux (Royaume-Uni, France) adoptent des lois numériques particulièrement intrusives. Ces États démocratiques ont pris conscience que garantir la liberté et l'ouverture nécessite l'intervention de la puissance publique dans la sphère numérique.

Il n'en demeure pas moins que le récit des Occidentaux, désormais peu clair en raison de divergences accrues en leur sein, fait face à un discours alternatif structuré. En d'autres termes, le numérique n'est pas immunisé des contextes politiques nationaux et international. Les pays démocratiques n'ont ainsi jamais clarifié le fait que « libre et ouvert » ne signifie pas « absence de régulation » et que la gouvernance « multi-parties prenantes », dans un contexte national, ne veut pas dire que la société civile et le secteur marchand disposent du même poids décisionnel. Cette schizophrénie apparente ouvre une fenêtre d'opportunité aux États autoritaires, qui aiment à se référer aux régulations occidentales pour justifier leurs propres lois visant à réguler les plateformes numériques.

Une ou plusieurs gouvernance(s) ?

Le troisième défi revient à s'interroger sur la « matière » même de la gouvernance de l'Internet. Est-il encore pertinent, en 2018, de parler d'une « gouvernance globale de l'Internet », tant les enjeux et les sujets abordés sont différents ? La gouvernance d'Internet est d'autant plus délicate à appréhender qu'il n'y a en réalité pas *une* gouvernance mais *plusieurs* gouvernances, en fonction des enjeux et des sujets abordés : quel modèle unique de gouvernance pourrait traiter de sujets aussi divers que la cybersécurité, l'adoption de standards techniques, la liberté d'expression ou le statut des grandes plateformes ?

En l'espace de quelques années seulement, l'univers numérique s'est métamorphosé, avec l'apparition ou la sophistication croissante de technologies de rupture : *crypto-monnaies*, *deep learning*,

etc., qui soulèvent d'évidents enjeux de gouvernance, reléguant à l'arrière-plan ceux de la gouvernance d'Internet.

Ainsi, le développement accéléré de l'intelligence artificielle (IA) ne fait pour l'heure l'objet d'aucune gouvernance. La rivalité pour la maîtrise de cette technologie se structure déjà autour de l'axe sino-américain, au détriment de l'Europe. En matière d'IA, deux écueils propres à la gouvernance d'Internet seront à éviter. D'une part, parvenir à un mode de gouvernance réellement pluraliste et non exclusivement participatif, afin d'éviter les logiques d'influence des grands acteurs privés du secteur. D'autre part, réaliser que le centre de gravité numérique et technologique de la planète se déplace inexorablement vers l'Asie.

Deux autres domaines à part entière font l'objet sinon d'une gouvernance, du moins de débats internationaux particulièrement vifs en raison de leur caractère stratégique.

En premier lieu, la cybersécurité : si la cyber menace se situe aux confins de l'espionnage économique, de la guerre politique et du crime organisé, les risques les plus sérieux proviennent d'États qui n'hésitent pas à mobiliser de larges capacités offensives à des fins de déstabilisation et de destruction, en s'abritant derrière l'incertitude de l'attribution. Cet enjeu cristallise de puissants ferments de tensions internationales, que sont venues illustrer les attaques informatiques massives – et à portée mondiale – de l'année 2017.

En second lieu, la problématique des données – leur circulation, leur stockage, leur traitement par des acteurs privés et par des États – s'impose comme un enjeu fondamental dans la gouvernance mondiale d'Internet. Le défi que représentent les grandes plateformes numériques pour la souveraineté des États est devenu un lieu commun, sans que cela n'atténue les enjeux.

Conclusion

Le champ « traditionnel » du nommage et de l'adressage est aujourd'hui loin de recouvrir les enjeux les plus saillants de la gouvernance d'Internet. Accomplie en l'espace de deux ans et demi (2014-2016), la transition (sans perturbations majeures) des fonctions IANA a permis un « retour à la technique », c'est-à-dire une dépolitisation partielle des enjeux de la gouvernance d'Internet, après une polarisation internationale qui a atteint son paroxysme dans la période séparant la réunion de l'UIT à Dubaï, en 2012, et les scories de l'affaire Snowden, qui perdurent jusqu'en 2014. Les tensions entre États, et celles entre États, opérateurs privés et « société civile », s'expriment aujourd'hui davantage autour des enjeux de sécurité dans le cyberspace, d'une part, et des enjeux de maîtrise des données, d'autre part.

Bibliographie indicative

BHUIYAN A. (2014), *Internet Governance and the Global South: Demand for a New Framework*, New York, Palgrave Macmillan.

BRAMAN S. (2004), *The Emergent Global Information Policy Regime*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

BROUSSEAU E., MARZOUKI M. & MÉADEL C. (dir.) (2012), *Governance, Regulations and Power on the Internet*, New York, Cambridge University Press.

DENARDIS L. (2014), *The Global War for Internet Governance*, Yale, Yale University Press.

HANSON F. (2015), *Internet Wars. The Struggle for Power in the 21st Century*, Habersfield (Australie), Longueville.

- JEET SINGH P. (2014), “Global Internet governance: a developing-country perspective”, *Third World Resurgence*, n°287-288, pp. 15-21.
- McCARTHY D. (2011), “Open Networks and the Open Door: American Foreign Policy and the Narration of the Internet”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 7.
- MUELLER M. (2010), *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, Cambridge, MIT Press.
- MUSIANI F. & POHLE J. (2014), “NETmundial: only a landmark event if ‘Digital Cold War’ rhetoric abandoned”, *Internet Policy Review*, 27 mars.
- NOCETTI J. (dir.) (2014), « Internet : une gouvernance inachevée », in *Politique étrangère*, n°4, hiver.
- NOCETTI J. (2015), “Contest and conquest: Russia and global Internet governance”, *International Affairs*, vol. 91, n°1, janvier.
- NOCETTI J. (2017), « Souveraineté et gouvernance mondiale du numérique », in TÜRK P. & VALLAR C. (dir.), *La Souveraineté numérique : le concept, les enjeux*, Paris, Mare & Martin.
- OWEN T. (2015), *Disruptive Power. The Crisis of the State in the Digital Age*, Oxford, Oxford University Press.
- POWERS S. & JABLONSKI M. (2015), *The Real Cyber War: The Political Economy of Internet Freedom*, Champaign, University of Illinois Press.
- RADU R., CHENOU J.-M. & WEBER R. (dir.) (2014), *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*, Springer.
- SEGAL A. (dir.) (2013), *Defending an Open, Global, Secure, and Resilient Internet*, Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report n°70.
- SUSSKIND J. (2018), *Future Politics. Living Together in a World Transformed by Tech*, Oxford, Oxford University Press.