

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18 juin 2009
COM(2009) 277 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

La gouvernance de l'internet: les prochaines étapes

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

La gouvernance de l'internet: les prochaines étapes

1. INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1990, la gouvernance de l'internet fait l'objet de discussions sur le plan international, l'Union européenne s'étant placée à l'avant-garde pour ce qui est de déterminer les principaux enjeux de politique d'intérêt général appelant un débat entre les États membres de l'UE et les pays partenaires internationaux.

Depuis lors, la gouvernance de l'internet est restée une priorité absolue de politique d'intérêt général lorsque l'on voit la manière dont l'internet a transformé la vie et l'environnement de travail de millions de citoyens européens. L'UE qui représente à peine plus de 7 % de la population mondiale, compte néanmoins pratiquement 19 % des utilisateurs de l'internet dans le monde¹. L'internet est devenu un outil omniprésent dans le domaine du commerce, de l'éducation, des services sociaux et de l'interaction sociale quotidienne. Les interactions entre humains sont aujourd'hui de plus en plus complétées par les interactions entre machines. Ce type d'interactions, «l'internet des objets», est à la base d'importantes activités, même lorsque leur lien avec l'internet n'est pas manifeste.

2. POURQUOI LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET EST-ELLE IMPORTANTE?

Au cours de ces vingt dernières années, l'internet a eu un impact considérable sur la société. Dès le milieu des années 1990, ce qui, à l'origine, était un réseau de recherche scientifique à petite échelle est devenu une véritable plate-forme de communication à l'échelle mondiale. Depuis lors, les gouvernements ont fait face à un nombre croissant d'enjeux de politique d'intérêt général, notamment la recherche de moyens permettant à leurs citoyens de tirer pleinement parti du potentiel de l'internet, ou la lutte contre les messages à contenu illégal ou inapproprié, la nécessité d'adopter des mesures de protection adéquates pour les consommateurs et de traiter les problèmes de juridiction dans un environnement en ligne de plus en plus mondialisé.

Actuellement, l'internet est tellement utilisé et son taux de pénétration est si élevé, en particulier dans les pays développés comme ceux de l'Union européenne, qu'il est devenu une **ressource essentielle** et que toute interruption de service importante pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la société et l'économie. De nombreuses entreprises ont fondé leur modèle économique sur l'hypothèse d'une connexion à l'internet disponible pratiquement en permanence. En outre, nombreux sont les services publics et financiers dont l'activité repose désormais sur l'internet à un point tel que l'accès des citoyens à leurs services essentiels serait gravement perturbé si une interruption importante de service devait survenir.

¹

<http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>

La plupart des utilisateurs de l'internet de l'Union européenne peuvent dès lors faire valoir légitimement des exigences de *fiabilité* à l'égard de «leur internet». **Par ailleurs, s'il devait y avoir une importante interruption de leur service internet au niveau national, les utilisateurs demanderont inévitablement des comptes à leur gouvernement et non aux divers organes de gouvernance de l'internet responsables de la coordination des ressources.**

3. LE SUCCES DE L'INTERNET

3.1. Une architecture ouverte et interopérable

Le début de l'histoire de l'internet reflète ses origines qui appartiennent au domaine de la recherche et au monde universitaire. Les décisions ayant trait à ce qu'on appelle aujourd'hui «gouvernance» étaient prises par des ingénieurs et des scientifiques. Au bénéfice de millions d'utilisateurs ultérieurs de l'internet, il en a résulté une architecture ouverte et interopérable dont la fiabilité et l'efficacité ont été assurées par la décentralisation du traitement des informations relatives au réseau. Tant que des protocoles relativement simples étaient respectés, tout réseau pouvait se connecter à n'importe quel autre réseau.

L'innovation a pu ainsi naître de toutes parts, y compris des utilisateurs individuels et d'acteurs totalement nouveaux, qui n'étaient soumis à aucune barrière importante à l'entrée. Par ailleurs, la nature *distribuée* de l'internet à l'échelle mondiale représente un atout majeur en matière de sécurité puisqu'il réduit le risque qu'une panne localisée perturbe le reste du trafic.

Le succès de cette architecture ouverte et neutre a permis à de nombreux autres acteurs de tirer avantage de la flexibilité et de l'efficacité inhérentes à l'internet pour fournir des services et l'utiliser en tant que plate-forme pour leurs propres innovations.

3.2. Le rôle central du secteur privé

Avec la migration de l'internet du monde universitaire vers l'ensemble de la société, le secteur privé a joué un rôle moteur important en apportant les investissements, le savoir-faire et l'esprit d'entreprise nécessaires pour continuer à faire progresser l'innovation et le déploiement de l'internet. En effet, le secteur privé détient et exploite la majorité de l'infrastructure permanente internationale, les réseaux câblés nationaux, et fournit les divers services de facilitation de gestion du trafic. Parmi les règles techniques à la base du fonctionnement de l'internet, nombreuses sont celles qui sont développées par l'IETF, Internet Engineering Task Force, qui n'est pas un organisme gouvernemental non plus. L'attribution d'adresses IP au niveau régional est également assurée par des organismes privés tels que RIPE NCC², qui couvre la région géographique de l'Europe³. **Ce rôle central du secteur privé continue à remplir d'importants objectifs de politique d'intérêt général et doit être préservé et soutenu.**

3.3. Le modèle de consultation multipartenaire

Un autre aspect de la gouvernance de l'internet qui a contribué à son succès, est qu'elle a recouru à des processus associant de multiples parties prenantes afin d'établir et de

² Réseaux IP Européens Network Coordination Centre

³ Et, en outre, l'Asie centrale et le Moyen-Orient.

promouvoir des consensus sur les politiques de gouvernance de l'internet. L'Internet Governance Forum en est un bon exemple.

4. LE ROLE DES GOUVERNEMENTS ET LA RESPONSABILITE

Toutefois, étant donné l'importance croissante de l'internet pour l'ensemble de la société, il est de plus en plus nécessaire que les gouvernements jouent un rôle plus actif dans le processus décisionnel clé sous-jacent au développement de l'internet.

En outre, il faut tenir compte du changement de l'attitude du public à l'égard du concept d'autoréglementation à la suite de la crise financière. Lorsqu'il est question de ressources essentielles, qu'il s'agisse de systèmes bancaires ou d'infrastructure et de services de l'internet, **le grand public, et c'est compréhensible, attend des gouvernements qu'ils défendent de manière plus proactive l'intérêt public.**

Poursuivre en gardant exclusivement une position en retrait face au développement des pratiques internationales de gouvernance de l'internet **n'est donc pas une solution envisageable**. Pour autant, **cela ne signifie pas que les gouvernements devraient jouer un rôle plus affirmé dans la gestion et le contrôle du fonctionnement quotidien de l'internet.**

Le dispositif actuel, où le secteur privé assure l'essentiel de la gestion quotidienne et du développement de l'internet, donne de bons résultats. Comme il a été signalé précédemment, **ce rôle d'initiative du secteur privé doit être maintenu**. Les parties prenantes non gouvernementales doivent cependant tenir compte du fait que les utilisateurs de l'internet du monde entier – dont la plupart ne font pas partie des enceintes de gouvernance de l'internet et n'y sont pas représentés par ailleurs – peuvent **légitimement exiger** que leur gouvernement veille à ce que toute disposition actuelle ou future en matière de gouvernance tienne compte de **l'intérêt public de la société dans son ensemble** et qu'elle ne puisse pas être la simple expression d'intérêts commerciaux ou régionaux. **Le rôle central du secteur privé n'est pas incompatible avec des politiques d'intérêt général efficaces**. Un cadre de politique d'intérêt général clair et solide peut également contribuer à créer un environnement prévisible et favorable aux investissements en déterminant des objectifs de politique d'intérêt général qui seront soutenus et des limites à ne pas franchir. Il faut pour cela que les gouvernements puissent contrôler l'application de ces principes et donc que les organismes privés qui s'occupent de la gestion de l'internet au quotidien rendent des comptes.

5. QUEL EST LE ROLE POUR L'UE?

Comme indiqué précédemment, l'UE a toujours été au premier plan des discussions internationales sur la gestion de l'internet. La toute première communication de la Commission à ce sujet date de 1998⁴ et l'Union européenne a joué un rôle majeur dans les discussions sur la gouvernance de l'internet dans le cadre du sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) entre 2003 et 2005. En outre, l'UE a été un acteur actif et influent lors des discussions internationales sur la mise sur pied de l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)⁵ à la fin des années 1990 et de la définition des objectifs de

⁴ COM(98) 111 du 20.2.1998 «International policy issues related to Internet governance» (suivie par une communication sur le même sujet publié la même année: COM(1998) 476 du 29.7.1998, et puis par une autre en 2000: COM(2000) 202 du 11.4.2000).

⁵ Voir point 8.2.

l'organisation. La communication de la Commission d'avril 2000 relative à l'organisation et la gestion de l'Internet⁶ et la résolution du Conseil du 3 octobre 2000⁷ ont toutefois souligné que les objectifs fixés par l'Union européenne relatifs à la gestion des noms de domaine n'avaient pas été complètement atteints, notamment en rapport avec les questions suivantes:

- la manière dont les pouvoirs publics sont susceptibles d'assurer un contrôle équilibré et équitable de certaines activités de l'ICANN et les dispositions prises à cet égard;
- les règles régissant les domaines génériques, notamment la question de la propriété des bases de données et la séparation des activités des registres et des *registrars*;
- le transfert de la gestion du système de serveurs racines du ministère américain du commerce vers l'ICANN, sous un contrôle international approprié des pouvoirs publics.

Tous les aspects de ces questions n'ont pas, à ce jour, été traités de manière satisfaisante.

Entre-temps, il est important de signaler que l'initiative de l'UE de créer son propre domaine générique de premier niveau «eu», a été un grand succès, avec plus de 3 millions de noms de domaine «eu» enregistrés à ce jour.

6. LA QUESTION DU DEVELOPPEMENT

L'UE a également toujours accordé une priorité politique aux aspects de la gouvernance de l'internet qui ont trait au développement et à l'importance à la réduction de la «fracture numérique». Le premier milliard d'utilisateurs de l'internet fait majoritairement partie du monde développé et les premières décisions et structures de gouvernance ont été, sans surprise, initiées par des participants en provenance des pays développés. Toutefois, il est fort probable que le deuxième milliard d'utilisateurs provienne des pays en développement et les dispositions en matière de gouvernance qui seront prises à l'avenir devront tenir compte de leurs intérêts.

7. LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET

L'expérience de ces dix dernières années a montré la viabilité de l'approche politique préconisée par l'UE jusqu'ici en matière de gouvernance de l'internet. La Commission considère qu'il est opportun pour l'UE de continuer à accorder une grande attention à **la nécessité d'un internet sûr et stable sur le plan mondial, au respect des droits de l'homme, à la liberté d'expression, au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles et à la promotion de la diversité culturelle et linguistique**.

Par ailleurs, les principes clés défendus par l'UE qui ont permis le succès de l'internet restent valables.

⁶ COM(2000) 202.

⁷ JO C 293 du 14.10.2000, p. 3.

- Le caractère ouvert, interopérable et «de bout en bout» de l'architecture centrale de l'internet doit être préservé. Ce point a été souligné par le Conseil en 2005⁸ et réitéré en 2008⁹.
- Il faut maintenir le rôle central du secteur privé dans la gestion quotidienne de l'internet, tout en demandant aux organismes privés en charge de la coordination des ressources de l'internet sur le plan mondial de rendre compte de leurs actions vis-à-vis de la communauté internationale. Le rôle des gouvernements devrait essentiellement se concentrer sur les principaux enjeux de politique d'intérêt général et exclure les questions relatives à la gestion quotidienne.
- Le processus associant de multiples parties prenantes en ce qui concerne la gouvernance de l'internet continue d'offrir un moyen efficace de promotion de la coopération au niveau mondial fondé sur l'inclusion et doit être davantage développé.
- Les gouvernements doivent participer pleinement à ces processus, les parties prenantes devant accepter que seuls les gouvernements sont, en dernier ressort, responsables de la définition et de la mise en œuvre des politiques d'intérêt général.
- Les dispositions en matière de gouvernance de l'internet doivent être complètement fondées sur l'inclusion et répondre au besoin urgent d'accroître la participation des pays en développement dans les principales enceintes qui prennent des décisions clés dans ce domaine.

8. LES NOMS ET LES ADRESSES INTERNET

8.1. Comment fonctionnent les noms et les adresses internet?

La coordination des ressources relatives aux noms et aux adresses est une fonction centrale de gestion nécessaire au bon fonctionnement de l'internet au niveau mondial. Au vu de l'importance du trafic journalier de l'internet mondial, il est essentiel de pouvoir identifier de manière sûre chaque appareil afin d'acheminer correctement les paquets internet.

La communication est en outre favorisée par l'association de nombreuses adresses numériques à des noms de domaine internet uniques. La popularité de ces noms de domaine s'est accrue ces dernières années au point qu'il existe aujourd'hui dans le monde plus de 170 millions de noms de domaine enregistrés¹⁰ sous approximativement 270 noms de domaine de premier niveau.

8.2. L'IANA

Pour des raisons historiques, les fonctions de l'IANA (Internet Assigned Numbers Authority) relatives aux principales ressources mondiales en matière de noms et d'adresses sont gérées au départ des États-Unis. L'internet s'étant largement développé au point de devenir essentiel pour l'activité économique et sociale, le gouvernement des États-Unis a décidé, à la fin des

⁸ Cf. document 10285/05 (Presse 156).

⁹ Conclusions du Conseil «télécommunications» des 26 – 27 juin 2005 relatives au SMSI et du 28 novembre 2008 sur «Les réseaux et l'internet du futur» [COM(2008) 594].

¹⁰ Source: Verisign 'Domain Name Industry Brief', février 2009.

années 1990, de déléguer certains services¹¹ à l'ICANN, une organisation privée à but non lucratif.

La situation actuelle en ce qui concerne l'exercice de ces fonctions a été récemment examinée par la communauté internationale dans le cadre du SMSI, au cours duquel il a été convenu que «les décisions relatives aux politiques d'intérêt général liées à l'internet relèvent du droit souverain des États» et également que «les pays ne doivent pas intervenir dans les décisions qui concernent le domaine national de premier niveau d'un autre pays (ccTLD)»¹².

8.3. L'ICANN

L'ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, a été mis sur pied en 1998. Il s'agit d'une expérience unique d'autoréglementation ayant l'objectif ambitieux de rassembler toutes les parties prenantes concernées afin qu'elles coopèrent à la coordination de ces ressources.

L'UE a été un partenaire actif de ce processus et a exprimé un soutien conditionnel à l'initiative du gouvernement des États-Unis. Elle a accepté que la coordination de ces ressources clés dépende principalement du secteur privé gérant ces ressources sur une base quotidienne, à condition que celui-ci, en dernier ressort, soit pleinement responsable devant l'ensemble de la communauté internationale et que cette gestion soit effectuée dans le respect de l'intérêt public au sens large, au bénéfice des utilisateurs de l'internet partout dans le monde.

L'ICANN compte aujourd'hui dix années d'existence. Les derniers accords relatifs aux objectifs de l'ICANN liant ce dernier au gouvernement américain viendront à échéance en septembre 2009. **Il est dès lors opportun pour l'UE d'évaluer les progrès de l'ICANN** à ce jour et de déterminer les changements éventuels à envisager.

8.4. Le projet d'accord commun (Joint Project Agreement ou JPA)

Lorsque le gouvernement américain a signalé en 2006 que l'accord en vigueur avec l'ICANN ne serait pas renouvelé, la nouvelle a reçu un accueil largement favorable de la part de la communauté internationale (y compris l'UE). Dans le même temps, le gouvernement américain n'a jamais cessé de dire qu'il garderait le contrôle effectif de la coordination des fonctions essentielles en matière de noms et d'adresses au niveau mondial, ce qui pourrait signifier que le problème du «contrôle unilatéral» de ces ressources resterait posé.

8.5. Quel est le bilan des dix premières années de travail de l'ICANN?

De toute évidence, l'expérience de l'ICANN durant ses dix premières années de travail a fourni un riche éventail de sujets d'analyse. Il est important de souligner tout d'abord que la stabilité du système des noms de domaines a été préservée durant cette période et donc que l'ICANN et le gouvernement américain peuvent se prévaloir d'avoir atteint cet objectif clé. En outre, l'ICANN a permis la création d'une large instance réunissant de multiples parties prenantes, favorisant ainsi un processus de prise de décision participatif.

¹¹

Voir: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/iana/ianacontract_081406.pdf

¹²

Paragraphes 35 et 63 de l'Agenda de Tunis. Voir: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

Mais si l'ICANN a pu ainsi démontrer les possibilités qu'offrait un tel système, il a également permis d'en définir les limites.

Ainsi, le comité consultatif des gouvernements (GAC) de l'ICANN a été critiqué pour son manque de représentativité étant donné qu'il ne rassemble pas encore l'ensemble de la communauté des États. Il a néanmoins permis d'établir un nombre de principes essentiels relatifs à d'importantes questions d'intérêt général, notamment en ce qui concerne les domaines nationaux de premier niveau, les nouveaux domaines génériques de premier niveau et les principes de WHOIS. En même temps, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'attention accordée par le conseil d'administration de l'ICANN aux conseils du GAC. On citera encore les inquiétudes que la position de l'ICANN, organisme du secteur privé qui détient le monopole de fournisseur de certains services, pourrait faire naître en matière de concurrence.

8.6. Qu'entend-on par «responsabilité» dans le contexte de l'ICANN?

Par «responsabilité», on entend qu'une organisation comme l'ICANN doit répondre de ses décisions. Récemment, l'ICANN a consacré d'importants efforts à l'examen des dispositions relatives à sa responsabilité *interne*, c'est-à-dire à la responsabilité de ceux qui participent activement à chacun des groupes d'intérêt («constituencies») de l'ICANN. Le problème est que la grande majorité des utilisateurs d'internet ne participent pas aux activités de l'ICANN. Il est dès lors nécessaire de garantir la responsabilité *externe* de l'ICANN vis-à-vis de la communauté internationale de l'internet, et donc en premier lieu, compte tenu de l'absence d'alternatives dans de nombreux pays, à l'égard des gouvernements des différents pays du monde.

À l'heure actuelle, l'unique responsabilité externe de l'ICANN est celle vis-à-vis du gouvernement américain dans le cadre de l'accord JPA et du contrat avec l'IANA, mais il ne s'agit que d'une responsabilité *unilatérale* vis-à-vis d'un seul gouvernement. La stabilité et la gestion du fichier de la zone racine représentent cependant une question d'une importance capitale non seulement pour le gouvernement américain, mais pour tous les pays du monde. Cependant, il n'existe pas de consensus international sur la création d'un nouvel organisme intergouvernemental pouvant exercer un tel contrôle, ni sur la délégation de ces responsabilités vers un organisme existant. Une solution serait de rendre l'ICANN responsable vis-à-vis de l'extérieur de manière à ce que chaque gouvernement exerce, dans son propre intérêt, les responsabilités qui devraient se situer à leur niveau.

8.7. Y-a-t-il d'autres problèmes à résoudre?

La structure juridique et le fait que l'ICANN soit constitué en société selon le droit californien pose des problèmes, notamment de conflits de compétence et de ressort. En outre, il subsiste des préoccupations légitimes¹³ quant à savoir si un comité gouvernemental qui conseille une société privée est un moyen approprié et efficace de permettre aux gouvernements d'exercer leurs responsabilités en matière de politique d'intérêt général. Par ailleurs, l'autoréglementation pratiquée par l'ICANN signifie que des opérateurs en place jouent un rôle pouvant être inapproprié (par exemple, du point de vue de la politique de la concurrence) lorsqu'ils fixent des conditions d'admission pour les nouveaux concurrents.

¹³ Comme en témoignent l'absence continue, au GAC, de plusieurs grands pays et les critiques fondamentales qui continuent d'être émises par divers pays participant activement au GAC.

9. LES PROGRES A REALISER DANS LE PLAN D'ACTION

Mettre en pratique des principes de politique d'intérêt général demandera des efforts concertés si l'on veut créer un dialogue participatif et mettre en place des mécanismes de responsabilité effectifs qui garantissent la bonne mise en œuvre de ces principes. Les débats et les réflexions sur la gouvernance devraient aussi répondre aux défis de l'avenir. Notamment, les résultats de ces réflexions devraient pouvoir être adaptés aux perspectives d'évolution de l'internet, y compris de l'internet des objets.

À cette fin, la Commission propose que l'UE demande activement à ses partenaires internationaux de débattre de la manière d'encourager et de promouvoir le dialogue et la coopération intergouvernementaux afin de mettre en œuvre les principes de politique d'intérêt général convenus lors du SMSI au-delà des travaux déjà menés grâce aux lignes d'action.

Ces discussions devraient partir de la nécessité de maintenir le rôle central du secteur privé dans toutes les matières relatives à la gestion quotidienne de l'internet. Le processus impliquant de multiples parties prenantes devrait, dans la mesure du possible, également être encouragé.

En même temps, les politiques d'intérêt général en ce qui concerne les ressources clés mondiales de l'internet (en particulier celles qui requièrent une coordination internationale) doivent être basées sur une coopération intergouvernementale multilatérale.

L'achèvement d'une réforme *interne* de l'ICANN qui aboutirait à une transparence et une responsabilité totales pourrait être un des facteurs d'une évolution du système actuel de gouvernance.

En ce qui concerne la responsabilité *externe*, les dispositions actuelles qui prévoient un *contrôle unilatéral* des activités de l'ICANN et de l'IANA doivent céder la place à un autre mécanisme qui permettrait de garantir qu'une *responsabilité multilatérale* s'applique à l'ICANN.

Ceci devrait faire partie d'une approche évolutive qui permettrait aux gouvernements d'exercer pleinement leurs responsabilités. Dans ce contexte, il conviendra de veiller à trouver le moyen de s'assurer que le fait que l'ICANN a été constitué en société en Californie n'empêche pas qu'il soit tenu compte des demandes gouvernementales.

Par ailleurs, en vue de parvenir à une plus grande sécurité et une plus grande stabilité de l'internet, l'UE devrait jouer un rôle moteur en entamant le dialogue avec ses partenaires internationaux.

Enfin, la Commission propose également que l'UE devrait tenter d'engager des discussions avec le gouvernement américain afin de trouver un arrangement plus équitable en matière de contrôle de la gestion de l'IANA qui respecte les priorités nationales des États-Unis tout en tenant compte des attentes et des intérêts légitimes de la communauté internationale.