



à la recherche de fondements théoriques pour la gouvernance d'Internet

Bernard FALLERY, Professeur, Université Montpellier 2

Florence RODHAIN, Maître de Conférences, Université Montpellier 2

CREGOR Montpellier-Management, UM 2

Place Eugène Bataillon, 34000 Montpellier

Tel (33) (0)4 67 14 42 21 Fax (33) (0)4 67 14 41 20

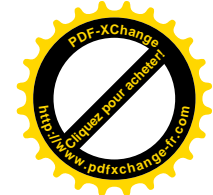
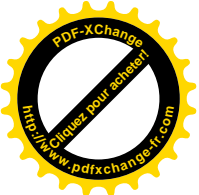
CEROM Montpellier-Management, Groupe Sup de Co

23000 Avenue des Moulins, 34185 Montpellier

Tel (33) (0)4 67 10 28 20 Fax (33) (0)4 67 45 13 58

Résumé :

La gouvernance d'Internet arrive au premier plan des préoccupations internationales, mais apparaît aujourd'hui dans une impasse. L'objectif de cette communication est de partir à la recherche de ces fondements théoriques, dans la perspective ouverte par certains travaux de sur la réflexivité et l'autorégulation. La première partie expose un état des forces en présence et des questions posées en opposant deux visions : celle de la « société de l'information » à celle de « sociétés du savoir ». La deuxième partie pose la question de la liberté et de la surveillance sur Internet. Enfin, dans une troisième partie sont présentées des propositions théoriques fondées sur les concepts de coordination (H. Mintzberg, 1979) et de structuration (A. Giddens, 1987).



à la recherche de fondements théoriques pour la gouvernance d'Internet

Introduction

Déclaration de Kofi Anann, au SMSI, Sommet Mondial de la Société de l'Information, le 16 novembre 2005 :

« L'ONU ne souhaite pas prendre le contrôle de l'Internet, le policer ou le réglementer de toute autre manière... Le but commun que nous visons, c'est de protéger et de consolider l'Internet et de faire en sorte que tous puissent en bénéficier.

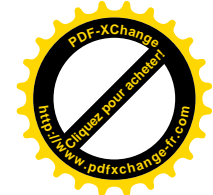
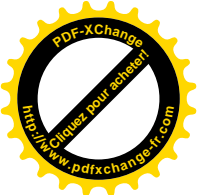
Les États-Unis méritent notre gratitude pour avoir développé l'Internet et l'avoir mis à la disposition du monde entier... Mais je pense que vous serez également unanimes à reconnaître la nécessité d'une plus grande participation internationale aux débats sur les questions relatives à la gouvernance de l'Internet. Le problème est de savoir comment cet objectif pourra être atteint. »

Le décor est planté, et les trois grandes questions sont posées :

- La diversité culturelle et le savoir : comment faire bénéficier d'Internet au plus grand nombre ?
- La liberté et la surveillance : comment protéger à la fois le réseau et les utilisateurs ?
- La gouvernance : comment organiser la régulation d'Internet ?

Mais derrière ces trois questions se profilent de grandes options bien différentes, s'abritant soit derrière un discours plutôt technique soit derrière un discours plutôt social : déréglementation ou exception culturelle ? Surveillance de la criminalité ou liberté d'expression ? Droits de propriété ou accès au savoir ? Normalisation par les experts ou régulation par les élus ?

Les débordements de plus en plus fréquents du droit conventionnel des Etats mais surtout la prise de conscience qu'Internet est devenu un véritable système sociotechnique expliquent que la gouvernance du réseau arrive maintenant au premier plan des préoccupations internationales, au-delà des préoccupations des experts, des entreprises et la



Netiquette¹ des usagers. Or la gouvernance d'Internet apparaît aujourd'hui dans une impasse (l'impossible contrôle du pourriel, *spam*, en est un bon exemple ... parmi tant d'autres).

Force est de constater qu'il n'existe pas de fondements théoriques pour cette « Gouvernance », exceptée la signification précise qu'elle a dans le domaine financier². Quant il s'agit d'Internet, ce terme cacherait plutôt la réalité au lieu de la décrire : il s'agit plutôt d'un fourre-tout, un terme polysémique et multiforme. Dans le langage courant le mot de gouvernance évoque aujourd'hui tous les « codes de bonne conduite » à définir ou à respecter, mais cela ne s'appuie sur aucun fondement théorique. Or, tant que ces fondations théoriques ne seront pas claires, les moyens de décrire et d'analyser les phénomènes feront défaut, ce qui finalement empêchera de s'accorder sur les moyens à mettre en œuvre pour réguler Internet (Marzouki et Méadel 2004).

L'objectif de cette communication est alors de partir à la recherche de ces fondements théoriques, dans la perspective ouverte par certains travaux de T. Dedeurwaerdere et M. Maesschalck (2001) sur la réflexivité, de E. Brousseau (2004) ou de J. Berleur, T. Ewbank de Wespim (2001) sur l'autorégulation.

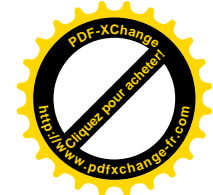
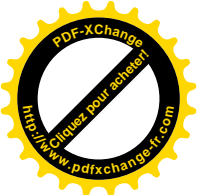
Les deux premières parties exposent un état des forces en présence et des questions posées, introduction préalable indispensable à une proposition théorique. La première partie oppose ainsi deux visions : celle de la « société de l'information » à celle de « sociétés du savoir ». La deuxième pose la question de la liberté et de la surveillance sur Internet. Enfin, dans une troisième partie sont présentées des propositions théoriques fondées sur les concepts de coordination (H. Mintzberg, 1979) et de structuration (A. Giddens, 1987).

1 Pour une « Société de l'information » ou pour des « Sociétés du savoir »?

La notion de « société de l'information » a été préparée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale par tout un travail de fond de militaires, de scientifiques, d'industriels et d'intellectuels (Mattelard 2003), et elle a acquis aujourd'hui un caractère d'évidence dans les organisations internationales sans véritable débat. Le démantèlement d'ATT en 1984 par

¹ « Netiquette », pour « étiquette sur le Net », est la formule consacrée pour qualifier les règles de bonne conduite sur le réseau.

² Dans la théorie de l'agence, la gouvernance définit le système d'incitations à mettre en place pour que l'agent (le dirigeant) respecte les intérêts du mandataire (l'actionnaire). L'asymétrie d'information donne un avantage à l'agent (le dirigeant) qui doit être compensé par le système de gouvernance.



l'administration Reagan donne le coup d'envoi aux réseaux transfrontières et à la déréglementation des services publics. En 1998, l'accord de l'OMC consacre l'ouverture des marchés des télécoms. En 1994, le projet d'autoroutes globales de l'information est lancé par l'administration Clinton, en 2000 le sommet du G8 à Okinawa lance une charte de la « société globale de l'information » (même si le tiers de l'humanité ne dispose toujours pas d'électricité).

Le SMSI, à Genève en 2003 puis à Tunis en 2005, pouvait donc apparaître comme le lieu d'un premier débat quadripartite réunissant à la fois les gouvernements, les organisations intergouvernementales de l'ONU, les ONG de la société civile et le secteur privé. Mais, mis à part la fixation de vastes objectifs pour 2015, le principal résultat du SMSI a plutôt été de ne pas résoudre les deux questions brûlantes du financement du Fond de Solidarité Numérique et celle de la succession de l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), la société californienne en charge de la gestion des noms de domaines. Ces deux sommets ont tout de même permis de mettre en lumière deux approches du « phénomène » Internet : une approche technique et déterministe (la vision de l'UIT, Union Internationale des Télécommunications, pour une « société de l'information ») et une approche culturelle faisant appel à la solidarité (la vision de l'UNESCO pour des « sociétés du savoir »).

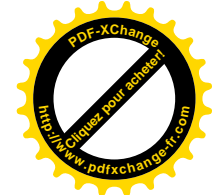
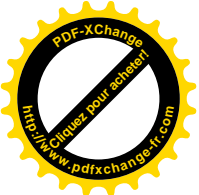
1.1. La vision technique et déterministe de la « Société de l'information »

L'UIT peut être considérée comme un bon représentant de la vision technique d'une « Société de l'information », autour des maîtres mots : Autoroutes de l'information, Nouvelle économie, Fracture numérique, Globalisation, Logique de l'accès, Marchandisation, Déréglementation... le Mythe du progrès !

« Lorsque chacun pourra communiquer en utilisant son téléphone traducteur il y aura moins de guerres qui génèrent la pauvreté, et peut-être même que la paix éclatera dans le monde ».

(Yoshiro Utsumi, Secrétaire général de l'UIT, dans le Financial Times du 8 octobre 1999).

« La libéralisation des télécommunications sur le continent africain commence à porter ses fruits. Et il faut tenir compte aussi du merveilleux cadeau qu'ont reçu les habitants de ce continent avec l'avènement du cellulaire mobile et des cartes à prépaiement ».

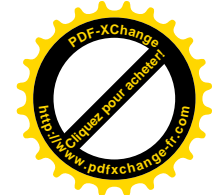
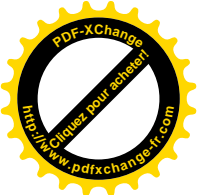


(Dans les Nouvelles de l'UIT n°9/2001).

Rappelons pourtant qu'en 2001 ce « cadeau » ne représente en moyenne que 1,2 lignes/100 habitants et que toute l'Afrique subsaharienne ne compte que 1,3 millions d'utilisateurs d'Internet.

L'UIT, désignée comme coordonnatrice et organisatrice du SMSI, est une institution publique intergouvernementale qui, à la différence des autres organisations des Nations unies, regroupe deux catégories de membres officiels : les états et le secteur privé (opérateurs, constructeurs, prestataires de services, organismes de recherche, organisations internationales de financement et de développement... avec Cisco et Microsoft bien sûr, mais aussi des partenaires plus douteux comme Eron, WorldCom, Qwest, Global Crossing, Tyco...). Etant la plus ancienne organisation internationale technique de coordination puisqu'elle a été créée en 1865 sous le nom d'Union internationale du télégraphe, elle bénéficie de la légitimité pour élaborer la réglementation, la normalisation, la coordination et le développement du secteur des télécommunications internationales. Les membres (états ou entreprises privées) sont soumis au paiement d'une cotisation qu'ils choisissent suivant leur classe de contribution, mais l'UIT, pourtant agence des Nations Unies depuis 1947, ne reconnaît pas les organisations ONG de la société civile. Son activité est exercée par trois entités appelées Secteurs : celui des radiocommunications, celui de la normalisation des télécommunications et celui du développement des télécommunications. Mais c'est dans les Groupes (d'Etudes, de Travail, Spécialisés...) que se dessine la stratégie d'évolution des technologies. Suite à une grave crise de financement, le personnel de l'UIT est passé de plus de mille agents en 2000, à moins de 800 à la fin de 2003. L'UIT espère que son expérience dans le domaine de la normalisation justifierait des responsabilités étendues à l'Internet dans le cadre de la réflexion en cours au SMSI, mais la concurrence est rude, on le verra dans la troisième partie.

Le spectre des fréquences et les orbites satellitaires relèvent d'un patrimoine mondial, comme l'air ou les océans par exemple, et ce sont des ressources limitées qui doivent donc être gérées. Sous la pression de l'OMC et de l'UIT, le dogme des « règles » du marché en a fait des marchandises et a créé de belles rentes de situation. La déréglementation est devenue le concept de base de l'UIT, même pour le développement des réseaux de télécommunications du « Sud » (Sources Internet, 2007, en bibliographie) :

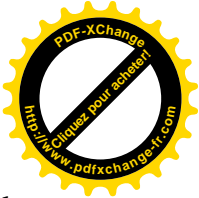
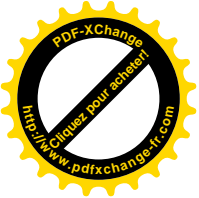


- ouverture « urgente » à la concurrence jusque dans les Pays les Moins Avancés, ce qui a permis une reprise à bon marché des Opérateurs publics par les sociétés des pays riches,
- engagement financier de l'UIT en faveur des « Académies Cisco » et d'un réseau de gros routeurs « Tout IP » basés sur les produits Cisco (85% des parts du marché mondial), ce qui a concurrencé les fragiles universités africaines et entraîné une véritable coupure dans l'évolution des réseaux africains,
- attribution de la bande de 2 GHz aux radiocommunications mobiles y compris satellitaires (pour Iridium, ICO, Teledesic... aujourd'hui disparues), ce qui a mis dans une position critique les réseaux fixes terrestres en Afrique,
- projets d'infrastructures contradictoires entre AFRICA ONE (une boucle de 35 000 km de câbles optiques sous-marins qui devait entourer l'Afrique et connecter une trentaine de villes portuaires : un projet de 2 milliards de \$ lancé dès 1994 dans un partenariat ATT-UIT et finalement annoncé comme « mort-né » à la veille du SMSI !) et RASCOM (un projet de 400 millions de \$ pour une couverture par satellites, mais qui n'a encore en 2007 que la moitié de son financement...).

Les travaux de préparation et de tenue du SMSI ont été confiés par l'ONU à l'UIT, institution à vocation technique qui milite pour le libéralisme en matière de télécommunications. On est en droit de se demander si le SMSI aurait eu les mêmes approches s'il avait été confié à l'Unesco, agence de l'ONU compétente pour « l'information et pour la communication », plus politique, sensible au respect des droits humains, aux impératifs de culture et de coopération, moins axée sur les intérêts des opérateurs privés et le libre exercice des règles du marché (Benamrane et al. 2005).

1.2. La vision sociale et culturelle de « Sociétés du savoir »

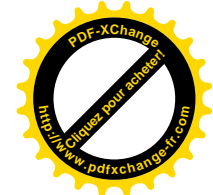
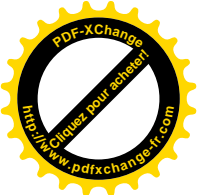
L'UNESCO peut être considérée comme un des lieux où se construit une vision culturelle *des* « Sociétés du savoir », un concept avancé ici face à celui d'*une* « Société de l'information », autour des maîtres mots : Diversité culturelle, Multilinguisme, Patrimoine numérique, Logiciels libres, Vie privée, Propriété intellectuelle, Education, Citoyenneté, Liberté d'expression... le Mythe du partage !



Pourtant dès 1985 le projet des pays non-alignés de définir un « nouvel ordre mondial de l'information et de la communication » (NOMIC) avait déclenché le départ des USA, redevenus membres de l'Unesco depuis 2003 au prix d'une rectification des objectifs stratégiques, notamment l'abandon des activités en faveur du logiciel libre et une nette réduction du budget au profit de programmes directement financés et gérés par des États membres ou des entreprises commerciales (dont Microsoft). Ceci n'a pas empêché l'adoption en 2005, et malgré l'opposition des USA, de la « Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles », aujourd'hui ratifiée par plus de 50 états, avec son article 20 : « *lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention* ». Bien que la Cour internationale de justice ne pourrait pas statuer (citée dans la Convention Unesco, sa consultation n'est pas mentionnée par l'OMC, qui n'est pas une organisation des Nations Unies), l'Unesco devrait donc quand même disposer à terme d'un dispositif « normatif » pour accomplir la mission conférée par son Acte constitutif de respecter la « féconde diversité des cultures » et de « faciliter la libre circulation des idées par le mot et par l'image ». La diversité culturelle est ainsi devenue un concept de base de l'Unesco, avec au moins trois grands dossiers :

- celui de l'exception culturelle, dossier où le rôle de la France et du Canada a été important pour obtenir un sursis (« *Les biens et services culturels, des marchandises pas comme les autres* » est le titre de l'article 8 de la Déclaration internationale sur la diversité culturelle) face au principe général des « offres de libéralisation » de l'OMC (pour qui « *La promotion de contenus locaux ne doit pas engendrer des barrières irraisonnables au commerce* »). Les questions urgentes concernent notamment le multilinguisme sur Internet (deux langues et leur culture disparaissent tous les ans, sur les 6000 qui restent encore dans le monde), et l'enseignement sur Internet (comment articuler de nécessaires normes d'interopérabilité avec d'indispensables normes « régionales » ? une question débattue aussi bien à l'ISO que dans les associations comme AICC, IEE, IMS...),

- celui de la propriété intellectuelle, avec les questions complexes des Brevets sur la connaissance (propriété industrielle et logiciels libres : *licence GNU GPL*) et des Redevances sur les créations (propriété littéraire et artistique : *licence Creative Commons*,



DRM digital right management systems, droit des diffuseurs...)³ (Vivant 2000). Mais l'équilibre instable entre une vision strictement économique de la propriété intellectuelle (considérée par les détenteurs de portefeuilles de brevets comme un droit naturel à l'exemple de la propriété du capital) et une vision sociale du partage du savoir (considéré comme droit de la société à utiliser la connaissance et les *biens publics mondiaux*) n'a même pas été abordée au SMSI : la pression des Etats et des Entreprises a renvoyé ces questions à l'OMPI, Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle, et à l'OMC (ADPIC « Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce » et AGCS « Accord Général sur le Commerce et les Services »),

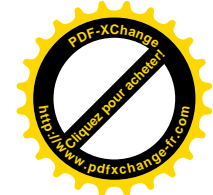
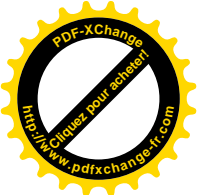
- celui de la fracture numérique qui ne cesse de s'agrandir, dossier où le rôle du Sénégal a été important pour créer le FSN, Fond de Solidarité Numérique. Mais le financement du FSN reste soumis à des collectes ou au mécénat de partenariats public privé (PPP un concept à la mode à l'ONU) et son fonctionnement avec un statut de droit suisse se heurte à la préférence pour un développement par Projets (avec leurs énormes frais d'accompagnement, d'études, d'évaluation, de suivi..) toujours défendus par le FMI, la Banque Mondiale, l'AUF et la francophonie.

Ainsi, ces deux visions, technique ou sociale, sont à la base du débat sur les lieux de la régulation d'Internet. Les partisans de la vision technique favorisent les comités d'experts, les consortiums d'industriels et de chercheurs qui prennent en charge les problèmes techniques à résoudre, organismes de normalisation, etc. Quant aux partisans de la vision sociale, ils privilégient les réunions de partenaires de tous horizons (usagers, associations, ONG, organisations intergouvernementales

2. Vers une société de la liberté ou de la surveillance ?

Ce deuxième débat, Liberté ou Surveillance, va prendre bientôt toute son ampleur avec « l'Internet des objets ». Avec le remplacement des codes barres par des étiquettes radiofréquence intelligentes l'ensemble des biens et marchandises sera progressivement

³ Les ressources informationnelles sur Internet ne peuvent faire l'objet ni d'une définition précise des droits de propriété (car cela va des théorèmes mathématiques ... jusqu'aux informations personnelles sur les individus), ni de règles précises sur les droits d'usage de ces informations (droit d'exclusivité, usage privé ou droit de revendre, copie privée, droit de combiner des informations...)

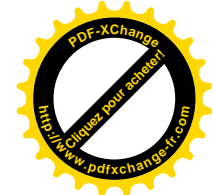
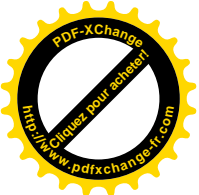


connectée à l'Internet via une technologie dérivée du DNS : l'*Object Naming Service* ONS. Le *tracking* géo-logistique (localiser un produit, un dossier ou une personne) et le *tracing* stratégique (reconstituer un historique, une origine, une activité, un contrôle...) seront alors possibles en permanence sur Internet. A. Greenfield parle de l'« *Everyware* » (Sources Internet, 2007, en bibliographie), et une liberté fondamentale pour les citoyens sera bientôt de pouvoir établir un périmètre de sécurité autour d'eux, une sorte de droit au silence, « *Silence of the chips* ».

Certains problèmes déjà récurrents aujourd'hui pour Internet (ceux de la pornographie infantine et de la propagande raciste, mais aussi celui du pourriel, symbole parfait d'une impossible gouvernance actuelle du réseau ...) permettent de mettre en lumière deux approches de la liberté individuelle : une approche plutôt étasunienne et une approche plutôt européenne (sachant que la troisième approche, chinoise ou tunisienne, est un peu difficile à classer dans un paragraphe sur les libertés individuelles...).

2.1. L'approche étasunienne de la liberté des idées.

L'approche étasunienne est fondée sur le célèbre Premier amendement « *Le Congrès ne pourra faire aucune loi ... restreignant la liberté de parole ou de la presse, ou touchant au droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement* » (1791). La fameuse loi *Child On-Line Protection Act* (1998) a ainsi été confirmée une deuxième fois comme inconstitutionnelle en 2004, la cour suprême jugeant que le gouvernement n'a pas respecté le principe de la voie « la moins liberticide » : il est possible que des mesures technologiques puissent mieux qu'une peine pénale atteindre le but poursuivi par cette loi. L'idée d'une protection du pluralisme par un « libre marché des idées » est confirmée par l'arrêt du juge Holmes en 1919, selon lequel « *le meilleur test de la véracité d'une idée, c'est sa capacité à se faire accepter au milieu de la compétition du marché* », ce qui oblige aujourd'hui à tolérer la propagande néonazie tant qu'elle ne menace pas une personne particulière. On peut quand même noter que ce principe n'a empêché, par exemple, ni la chasse aux sorcières dans les années 1940, ni le programme d'espionnage généralisé ECHELON (poursuite depuis 1946 de l'alliance UKUSA entre la NSA et les Alliés anglo-saxons), ni le vote en 2001 puis 2003 des « *Patriot Act* » (qui autorisent, sans contrôle judiciaire, la mise sur écoute et la surveillance a priori des Fournisseurs d'Accès à Internet par le logiciel « *Carnivore* » (!) du FBI) (Sources Internet, 2007, en bibliographie).

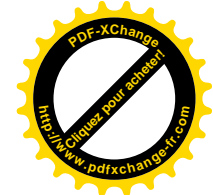
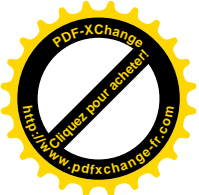


Cette vision étasunienne du libre marché des idées, conjuguée à l'architecture technique du réseau « *end-to-end* » où aucun traitement n'est centralisé, a jusqu'ici élevé au rang de grand principe celui de « la neutralité d'Internet » et certains ont pu parler de « Premier amendement d'Internet » : la possibilité pour tous d'accéder sans discrimination aux ressources du réseau (applications, services et contenus : Web 2.0, peer-to-peer, blogs...). Mais aujourd'hui l'idéologie libertaire des créateurs d'Internet est bien loin du débat qui fait rage à propos de la « tarification étagée » (*tiered Internet*) dans la perspective de la télévision numérique : les opérateurs télécoms réclament une tarification spécifique pour les gros utilisateurs comme Google, Amazon ou Yahoo afin qu'ils puissent bénéficier d'une bande passante protégée, payée par les usagers de leurs services. Cette tarification du débit (à l'arrivée) serait une révolution qui poserait des problèmes importants à certains usages sociaux d'Internet comme les jeux vidéos, les échanges de fichiers ou même l'encyclopédie Wikipédia (qui utilise peu de bande passante, mais qui a atteint des niveaux équivalents à e-Bay ou Amazon, ce qui l'oblige déjà à utiliser les infrastructures de Yahoo, pour le moment sans contrepartie commerciale, Sources Internet, 2007, en bibliographie). Les opérateurs privés et les usagers qui s'avèrent prêts à payer pour bénéficier d'un accès prioritaire remettent ainsi en cause un des principes de la Netiquette qui consistait à économiser certaines ressources rares comme la bande passante.

2.2. L'approche européenne de la protection par la loi.

L'approche européenne est fondée sur l'idée de protection des individus par la loi (Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques, Convention Européenne des Droits de l'Homme...), « ...*Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* » (Déclaration de 1789). Quelques soient les raisons historiques (d'un côté la crainte du pouvoir économique colonial de l'Angleterre, de l'autre côté la crainte du pouvoir politique royal) on peut constater que l'approche étasunienne souligne les dangers de l'abus de régulation, alors que l'approche européenne souligne les dangers de l'abus de pouvoir et donc la protection de la vie privée par la loi, par exemple :

- la notion de « protection de la vie privée » est encadrée en Europe par une longue série de textes. La première directive du Parlement européen et du Conseil concernant la vie privée dans le secteur des télécommunications date de 1995, elle a été souvent actualisée (2000, 2002, 2006), et Google est aujourd'hui accusé d'enfreindre les lois communautaires en



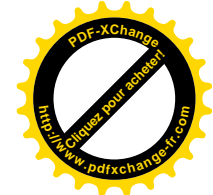
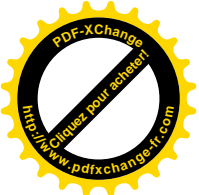
conservant les données relatives aux recherches effectuées par ses utilisateurs sur une période pouvant aller jusqu'à deux ans. Le Forum européen sur la cybercriminalité mis en place par la Commission européenne en 2001. En France la loi sur la confiance dans l'économie numérique (LEN) a été adoptée en 2004. La Commission Européenne a organisé en 2006 une consultation en ligne sur les usages liés aux puces à radiofréquence.

- la notion « d'hébergement abusif » commence à faire consensus, à mi-chemin de l'approche étasunienne et de l'approche européenne, mais les obstacles sont encore nombreux. Au nom de la loi dite "Gayssot" condamnant l'apologie de la Shoah et le révisionnisme, un juge français a obligé Yahoo à interdire l'accès des Internaute français à un site d'enchères américain sur lequel sont vendus des objets Nazis. Mais comment reconnaître la nationalité des usagers ? Comment bloquer l'accès? En Chine un nouveau pas vient d'être franchi en août 2007: les hébergeurs de blogs chinois, mais aussi Yahoo et MSN, ont signé un « pacte d'autodiscipline » à travers lequel ils s'engagent à ne pas diffuser des messages illégaux et erronés et à « protéger les intérêts de l'Etat et du public chinois » en identifiant les blogueurs. Reporters Sans Frontières estime que 52 « cyber-dissidents » sont derrière les barreaux en Chine, souvent accusés d'avoir révélé des secrets d'Etat.

3. à la recherche de fondements théoriques : la coordination et la structuration.

D'un côté la loi de la jungle (devenue intolérable depuis qu'Internet est un système sociotechnique pour toute la société), de l'autre côté l'espoir d'une multigouvernance (qui reste impossible dans la confusion des multiples agences intergouvernementales), et entre les deux une multitude de *comités ad hoc* (sans pouvoir, quand ils ne représentent qu'eux-mêmes) : il semble que le problème de la gouvernance d'Internet soit bien mal posé.

Il faut d'abord noter que le problème est mal posé au niveau théorique, car le seul véritable fondement théorique de la Gouvernance est en fait financier : théorie de l'agence, asymétries d'information, incitations pour l'agent pour respecter le mandataire... on voit mal le rapport avec cette Gouvernance aujourd'hui glorifiée à tous les niveaux. Il faut ensuite noter que le problème n'est pas spécifique à Internet, car l'échec de la régulation par les « représentants élus » des États et l'émergence de pôles de « spécialistes non élus » concernent bien d'autres domaines : privatisation de la Banque Centrale Européenne, émergence des communautés de communes, développement de la justice privée, etc. La



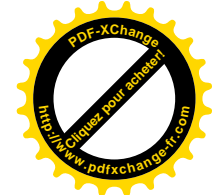
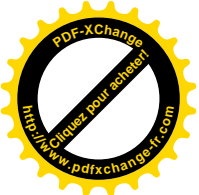
Directive européenne du 8/06/2000 exprime bien cette idée : « ...*les législations ne doivent pas faire obstacle à l'utilisation des mécanismes de règlements extrajudiciaire des différents* ».

On peut donc proposer modestement de reposer ici le « problème de la gouvernance » à l'aune de deux concepts solides en Théorie des organisations : celui de la Coordination avec l'analyse de H. Mintzberg (1979) et celui de la Structuration avec l'apport de A. Giddens (1987). Ceci permettra au moins de replacer la problématique du pouvoir dans le débat sur la gouvernance, au lieu de continuer à se focaliser sur l'élaboration de fameux « codes de bonne conduite ».

3.1. La coordination, un fondement théorique pour la gouvernance d'Internet

H. Mintzberg (1979) a décrit cinq modes de coordination, avec lesquels on peut reclasser les différents modes de régulation à l'oeuvre pour Internet :

- **La supervision directe** (coordination du travail par le biais d'une personne qui donne les ordres et fait les arbitrages) avec l'exemple du contrôle des noms de domaine (DNS) géré depuis 1998 par la société californienne sans actionnaires ni assemblée générale, l'ICANN, où le Département du Commerce étasunien dispose d'un droit de veto (Brousseau, 2001). Pour d'évidentes raisons techniques l'arbre des noms de domaine avait été organisé dès le départ de manière centralisée par John Postel professeur à l'UCLA : il y a aujourd'hui treize serveurs de racine gérant la base DNS (*Domain Name System*), dont le serveur de tête géré par la société Verisign, société qui vient d'être chargée par le consortium mondial des codes barre de gérer le futur registre de l'ONS (*Object Naming Service*), crucial pour l'Internet des objets. L'ensemble des routeurs du monde (gérés eux par la société Cisco) vient copier sur ces treize serveurs les arbres de nommage qui s'y trouvent. La conversion des adresses IP numériques par pays ou par genre (dont les .com, .net, .org qui sont gérés aussi par la société Verisign) permettrait de rendre inopérantes les ressources d'un pays tout entier, et il semble que ce fut le cas une fois pour la Libye. À ce titre, les autorités étasuniennes considèrent comme « non souhaitable » (!) une gestion multilatérale de ces ressources (elles ont par exemple opposé un veto à la création d'un domaine .xxx réservé aux sites « pour adultes »). Mais cette supervision directe n'est bien sûr pas totale, car le système de nommage est passé du stade technique à celui d'un véritable marché de 130 millions de noms (avec son « second marché » juteux lié à la pénurie des adresses, aux conflits de propriété, à la publicité

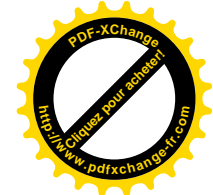
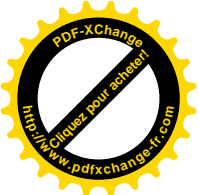


des marques) : seo.com s'est vendu 5 millions de dollars pour le nom *search engine optimization*, et l'opération du « .cn à un yuan » a permis de faire passer le nombre de domaines chinois de 2 à 5 millions en trois mois, pour se détacher du .com.⁴

- **L'ajustement mutuel** (coordination du travail par un processus de communication informelle et de négociation) avec l'exemple du sommet SMSI, lieu de rencontre où se sont confrontés des Organisations internationales (qui ont pu faire une Déclaration, un Plan d'Action...), des gouvernements (qui ont défendu leur vision : les USA avec l'ICANN, le Sénégal avec le FSN, la Chine avec ses menaces d'un réseau autonome...), des Entreprises (qui ont obtenu pour la première fois un statut de quasi-ONG...) et la Société civile (qui n'a pas obtenu grand-chose : pas de sous-commission des droits de l'homme, pas de sommet citoyen, pas de reconnaissance d'un « droit à la communication », pas de promotion des logiciels libres...). Cet ajustement n'est bien sûr pas total, et à part le bon niveau des débats on ne peut pas parler de succès pour le SMSI, mais la confrontation continue maintenant dans d'autres lieux : *Dynamic coalition on Privacy* à Paris, et surtout l'IGF *Internet Gouvernance Forum* à Athènes en 2007, puis à Rio en 2008 avant les forums déjà planifiés au Brésil, en Inde et en Égypte (mais les règles de fonctionnement de l'IGF, pourtant requises par l'Agenda de Tunis, font encore l'objet d'intenses luttes de pouvoir).

- **La standardisation par les procédures** (coordination en spécifiant les procédés de travail de ceux qui réalisent les tâches) c'est le rêve de l'interopérabilité sur Internet par la spécification d'interfaces ouvertes MPEG, XML, Services Web... Il s'agit d'un vieux rêve des informaticiens, depuis la programmation objet (encapsulation, interfaces..) à la conception objet (composants, réutilisation...), mais on commence à s'approcher de cette coordination par standardisation avec par exemple la description de tous les documents en XML. Cette standardisation n'est bien sûr pas totale, elle n'exclut pas les jeux de pouvoir car de nombreux acteurs sont en lice : le W3C (World Wide Web Consortium) est un « club » qui a pris en charge le niveau des langages de base du Web (XML, RDF...), mais au niveau des applications les batailles font rage : pour le e-Commerce par exemple, Sun soutient le projet « Oasis » de l'ISO dans la mise au point de ebXML, alors que Microsoft soutient le projet « WS-I » des industriels pour standardiser les Web services et que la standardisation de la

⁴ Le nouveau protocole IP v6 lèvera la contrainte de rareté sur les adresses numériques nécessaires à l'Internet des Objets (il y a aujourd'hui 10 milliards d'adresses possibles soit l'équivalent d'une par homme, on passera à l'équivalent d'une adresse par atome !), mais le nombre de mots du langage naturel à partir desquelles il est possible de créer des adresses signifiantes est limité, ce qui continuera à poser d'importants problèmes de conflit d'intérêt.

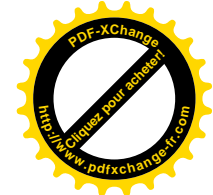
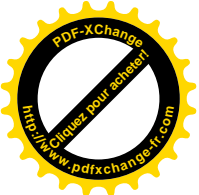


codification des produits s'organise au sein de GS1 et récemment de EPC-Global (Sources Internet, 2007). Ce type de coordination met en œuvre des liens transparents entre des entités qui ne se connaissent pas préalablement, grâce à l'application stricte des standards techniques : *le business-to-any* grâce au *machine-to-machine*.

- **La standardisation par les résultats** (coordination « a posteriori », en ne spécifiant que les résultats à obtenir pour chaque type de travail). Pour assurer la coordination entre des commerciaux il est plus facile de fixer des objectifs à atteindre que de standardiser une méthode de vente à respecter ; c'est un peu ce qui correspond pour Internet à un mode de régulation décentralisé par « métiers », assuré par la montée en puissance de différentes « constellations de consortiums » qui ont pris en charge un domaine particulier. Pour la e-formation par exemple, l'IMS (Instructional Modeling System, consortium qui regroupe 250 institutions, agences gouvernementales et entités commerciales dont British Telecom, l'Université de Barcelone, Microsoft...) a pris en charge la définition de *Learning Design* qui permet de décrire un véritable scénario pédagogique « structuré et réutilisable » donnant tous les détails permettant de réaliser une formation, avec des ressources décrites au standard LOM de l'ISO (*Learning Object Model*) et des interfaces décrites au standard SCORM de ADL (*Sharable Content Object Reference Model*). Les Organismes de normalisations (ISO, ANSI, CEN, AFNOR, DIN...) laissent ainsi se développer une sorte de coordination par les résultats, au sein de chaque « métier » (le commerce, la formation, la santé, l'administration...).

- **La standardisation par les normes culturelles** (coordination « a priori », où chacun travaille à partir d'un même ensemble de croyances appris) est le mode de coordination qui décrit bien le travail pris en charge par les usagers avec la Netiquette (définissant les règles de conduite et de politesse à adopter) ou par les fournisseurs Internet avec les Chartes (définissant les engagements des fournisseurs d'accès ou de contenus vis-à-vis de la vie privée, du pourriel, des droits d'auteur, des contenus odieux, de la jurisprudence...). Comme l'explique la théorie des conventions, c'est ici le « mimétisme rationnel » qui permet à la convention (système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements) de jouer un rôle d'écran pour anticiper ou agir sans posséder « toute » l'information.

Il apparaît à notre avis que cette typologie en cinq mécanismes de coordination est plus riche que celle qui oppose uniquement « autorégulation contre corégulation » (Dedeurwaerdere, Maesschalck, 2001), et elle permet mieux décrire les problèmes posés : les



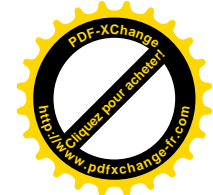
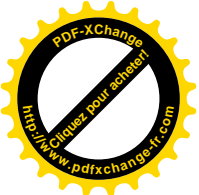
droits de propriété, les logiciels libres, le pourriel, le multilinguisme, la normalisation, les noms de domaines, la vie privée, le droit d'accès.... Si Internet apparaît comme un domaine où la décentralisation par ajustement mutuel est forte, il s'agit en même temps d'un espace dans lequel la supervision directe existe bel et bien. En prenant l'exemple du soi-disant « impossible » contrôle du pourriel, on peut voir ainsi que la supervision directe (qui serait en fait techniquement possible, mais par les quelques grands opérateurs des dorsales du réseau, *les backbones*) vient entrer en contradiction avec l'ajustement mutuel (qui lui est techniquement indispensable pour respecter le caractère peer-to-peer du réseau décentralisé et assurer l'innovation sociale). Dans cette articulation entre les capacités d'ajustement de communautés locales et les capacités de supervision d'un des noeuds du réseau, c'est bien la problématique du pouvoir qui réapparaît alors derrière la gouvernance⁵ : la liberté, pour qui ? la normativité par qui ?

3.2. La structuration, un fondement théorique pour une dynamique de la gouvernance.

Au-delà de la description de cinq mécanismes de coordination, la théorie de la structuration proposée par A. Giddens (1987), qui s'attache à la relation entre les propriétés des systèmes sociaux et l'action des individus, apporte deux concepts qui permettent une analyse plus dynamique de la régulation sur Internet : la réflexivité et les conséquences non intentionnelles de l'action.

- **La réflexivité** caractérise la boucle récursive entre les *interactions quotidiennes* (relations situées, choisies, explicitables, et où se déroulent des jeux de communication, de pouvoir et de moralité/sanction), et les *formes structurelles* des pratiques sociales stabilisées (avec leurs trois propriétés : de signification sémantique, de domination des ressources et de légitimation morale). Ces propriétés structurelles guident et contraignent les interactions quotidiennes des acteurs, tout en étant actualisées par ces interactions (la construction de Wikipedia est un bon exemple) : c'est la « dualité du structurel ». La reproduction de l'ordre social est assurée par la médiation de routines évolutives (compétences, rôles, métiers...). Un jeu s'organise donc entre une appropriation flexible et potentielle par les individus et les

⁵ En terme de marché, le mythe d'un marché concurrentiel n'a pas résisté longtemps aux stratégies de mise en place de barrières à l'entrée : les investissements pour réaliser des réseaux large bande ou les investissements publicitaires pour pénétrer le marché des contenus sont devenus considérables. 80 % du trafic du Web s'adresse à 1 % des sites.



contradictions successives entre les différents systèmes sociaux (les Groupes, la Technologie, les Organisations).

La réflexivité permet alors d'analyser ces nouveaux modes de « légitimation faible », qui s'élaborent dans le développement de nouvelles routines, par exemple :

- en s'autoproclamant coordinateur et régulateur, un consortium peut soumettre à l'épreuve de l'usage et de la concurrence des principes nouveaux, sans avoir besoin de recourir à une reconnaissance *a priori* de sa légitimité,

- en s'affranchissant des contraintes de localisation et de rémunération à court terme, une communauté de développement de logiciel libre travaille sans avoir besoin de la légitimité d'une entreprise et favorise ainsi l'émergence de cultures intermédiaires entre production et consommation,

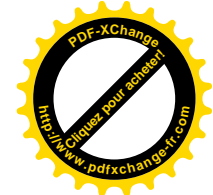
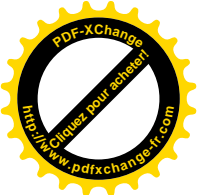
- en légitimant progressivement une nouvelle façon de produire et d'accéder au savoir, le phénomène de l'encyclopédie Wikipedia modifie à la fois les propriétés de signification (la langue partagée) et les propriétés de domination (chez tous les fournisseurs de contenus),

- en tenant péniblement de mettre au point ses instances de fonctionnement, l'IGF Internet Gouvernance Forum, commence néanmoins à donner une légitimation à la « société civile ».

- **Les conséquences non intentionnelles de l'action.** L'action relève à la fois du contrôle réflexif du contexte (sur soi et sur les autres), de la rationalisation (conscience théorique et discursive du fondement des activités) et de la motivation (désirs inconscients qui inspirent le potentiel d'action). Tous les individus ont ainsi à la fois une connaissance remarquable des conditions et conséquences de ce qu'ils font dans leur vie de tous les jours (*le déroulement d'un Chat par exemple*), mais aussi une méconnaissance des conditions non reconnues de l'action et des conséquences non intentionnelles de cette action (*la construction évolutive de la Netiquette par exemple*).

CONCLUSION

Cet article avait pour première ambition d'exposer certains enjeux d'Internet, cela a été proposé à travers deux grands débats : le premier opposant la Société de l'information à des Société des savoirs, et le second discutant de la liberté et de la surveillance sur Internet. La deuxième ambition était de proposer, au-delà du concept aujourd'hui galvaudé de Gouvernance, des pistes de fondements théoriques nécessaires pour décrire puis



analyser les problèmes de régulation, cela a été fait en référence à deux concepts forts en Théorie des Organisations : la coordination et la structuration.

Il convient donc à notre avis d'abandonner (au niveau théorique) le concept de gouvernance, si on veut mettre au point (au niveau pratique) des dispositifs à la fois

- hiérarchisés (en plaidant pour « coordination assumée » dans la division du travail) et
- ouverts (en plaidant pour « structuration assumée », favorisant l'innovation sociale).

C'est à ce prix que pourront être gérés ces problèmes aussi variés, puisqu'ils vont des « noms de domaines » à « l'encyclopédie Wikipedia » en passant par la « fracture numérique » ou la protection du multiculturalisme et de la vie privée.

Bibliographie

Benamrane D., Jaffré B. et Verschave F.X., (2005), Télécommunications entre biens publics et marchandises, Editions Charles Léopold Mayer, novembre 2005

Berleur J., Ewbank de Wespim T., (2001), Gouvernance de l'Internet, réglementation, autorégulation, corégulation, Actes du colloque CREIS 2001

www.creis.sgdg.org/colloques%20creis/2001/is01_actes_colloque/berleur.htm

Brousseau E. (2001) Régulation de l'Internet : L'autorégulation nécessite-t-elle un cadre institutionnel ? *Economie de l'Internet, Revue Economique*, Septembre 2001
www.brousseau.info/pdf/EBREGovInt0901.pdf

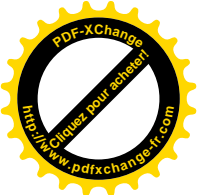
Dedeurwaerdere T. et Maesschalck M. (2001), Autorégulation, éthique procédurale et gouvernance de la société de l'information, Les carnets du centre de philosophie du droit n° 91, 2001 www.cpdf.ucl.ac.be/docTravail/carnet-91.pdf

Giddens, A. (1987) La constitution de la société, Paris, Presses universitaires 1987

Mattelard A. (2003), Histoire de la société de l'information, La Découverte, Paris, 2003, et <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/08/MATTELART/10308> - août 2003

Marzouki M., Méadel C., (2004) De l'organisation des nouveaux collectifs à l'organisation de la cité : gouvernance technique et gouvernement politique d'Internet, École des Mines de Paris/CNRS, 116 pages, 2004 www.voxinternet.org/IMG/2004RapportAS-Gouvernance.pdf

Mintzberg H., 1979, The Structuring of Organizations, Prentice-Hall 1979



Vivant M., (2000) « Propriété intellectuelle et nouvelles technologies. A la recherche d'un nouveau paradigme », Conférence à l'Université de tous les savoirs 2000.

www.freescape.eu.org/biblio/article.php3?id_article=21

Sources Internet (2007), consacrées à la gouvernance d'Internet :

www.vecam.org/

<http://csdptt.org/>

www.netgouvernance.org

www.voxinternet.org

www.societesdelinformation.net/

<http://smsi.internet.gouv.fr>