

▶▶ Internet et sa gouvernance

La rivalité entre États-Unis et grands émergents

Les révélations d'Edward Snowden sur l'étendue des programmes de surveillance de l'administration américaine sur Internet ont remis en cause le modèle de gouvernance du réseau, largement contrôlé par les États-Unis. La contestation est portée principalement par les grands pays émergents réclamant une meilleure représentation dans les instances mondiales techniques et craignant pour leur souveraineté numérique.

Longtemps confinée au débat entre opérateurs techniques, la question de la gouvernance de l'Internet a, au cours des dernières années, pris rang en première ligne sur l'agenda international. Le sujet est éminemment complexe : les intérêts comme les valeurs que l'Internet supporte sont pluriels. Pour les uns, sa gouvernance doit respecter le libre jeu du marché – vision dérégulée portée par l'administration Clinton-Gore dans les années 1990 – ou bien rester dans le cadre d'une autorégulation par une communauté technique, telle que pensée par les pionniers libertariens de l'Internet. Pour les autres, l'avènement de l'Internet dans l'espace du droit suppose un retour à des règles et des instruments éprouvés – mais ce serait faire fi des mutations engendrées par ses usages, comme l'élargissement de l'expression et de la participation. Pour d'autres enfin, la légitimation ultime serait l'adoption d'une Constitution ou d'un traité de l'Internet, qui élèverait sa gouvernance au niveau d'une gouvernance mondiale.

Dans les deux derniers cas de figure, la « mainmise » des États-Unis sur l'Internet est régulièrement critiquée – il est là surtout question de leur prééminence sur les infrastructures numériques mondiales, de leur contrôle sur les ressources critiques (serveurs racines, système de noms de domaine, protocoles), de leur influence normative et de la domination de l'industrie américaine du Net. Cette position avantageuse est traversée depuis quelques années par de puissants ferments de contestation, venant tout particulièrement des grands pays émergents. Facteurs démographiques et économiques sont à l'œuvre, auxquels l'affaire Snowden est venue ajouter une composante géopolitique, qui porte à croire que « plus rien ne sera comme avant » (DeNardis, 2014).

▶▶ Désoccidentaliser l'Internet

Ces dernières années, tout particulièrement depuis les printemps arabes, nombre d'États ont pris conscience du pouvoir subversif de l'accès aux technologies numériques. Il n'est qu'à se rappeler les réactions de la Chine et de la Russie lors des révolutions tunisienne et égyptienne : les dirigeants russes n'ont pas hésité à lier l'utilisation militante des réseaux sociaux par les jeunes citoyens de ces pays à une tentative des États-Unis de fomenter un changement de régime à Tunis et au Caire, avant de laisser entendre que Moscou pourrait subir un sort analogue,

Enjeux de gouvernance ►► Internet et sa gouvernance

tout en assimilant dans le discours les grands acteurs du Net (Google, Facebook, Twitter, etc.) à des « bras armés » de la diplomatie américaine.

À bien des égards, l'Internet est à la fois le produit ambivalent de la culture politique américaine et l'expression de sa tradition impériale. Ce qui conduit la diplomatie américaine à faire du positionnement sur l'Internet un facteur clé de différenciation par rapport aux puissances émergentes autoritaires. Parallèlement, cette diplomatie du numérique défend les intérêts économiques des grands acteurs américains de l'Internet et concourt à maintenir la suprématie militaire des États-Unis. Cela, Pékin et Moscou le contestent avec virulence depuis plus d'une décennie. Ils critiquent les doubles standards de Washington, entre promotion de l'*Internet freedom* et pratiques propres de surveillance et de régulation en interne. Ces pays relèvent également que 70 % des échanges de données numériques dans le monde transitent par le territoire des États-Unis (5 % par la Chine) – un élément qui permet d'apprécier l'importance stratégique du contrôle des flux de données via les millions de kilomètres de câbles sous-marins.

Un autre motif de désaccord est de nature démographique : les grands émergents relèvent qu'Internet s'internationalise à mesure que l'accès à sa technologie se diffuse, diluant par là son caractère originel intrinsèquement occidental. D'ici à la prochaine décennie, le centre de gravité d'Internet se sera déplacé à l'est et au sud : déjà, en 2012, 66 % des internautes de la planète vivaient en dehors du monde occidental.

►► Nouveaux horizons diplomatiques

Pour autant, les pays émergents ne forment pas un bloc monolithique. Pour s'en tenir à la seule signature du traité portant révision du règlement des télécommunications internationales (RTI), âprement renégocié à Dubaï en décembre 2012, certains États comme l'Inde, les Philippines ou le Kenya se sont ralliés aux États-Unis. Les négociations de Dubaï ont néanmoins démontré que cet ensemble d'États entend de plus en plus faire valoir sa vision propre, pour faire bouger les lignes. La réunion de l'Union internationale des télécommunications (UIT), organe onusien établissant les normes mondiales en matière de télécommunications, a donc constitué une tribune pour remettre en cause la prééminence des États-Unis et tenter de replacer les discussions dans un cadre interétatique classique. Il s'agit là d'un point de blocage essentiel, qui cristallise et nourrit les griefs et revendications mis en avant par nombre de ces États. Ainsi, et de façon récurrente, ces derniers contestent-ils la place centrale détenue au plan international par différents organes de normalisation, contrôlés selon eux par les États-Unis – au premier rang desquels l'ICANN¹, dont on s'accorde à trouver le fonctionnement opaque et complexe.

1. L'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, société californienne créée en 1998, assure la gestion du système de noms de domaine qui constitue l'« annuaire mondial » des ressources sur Internet et permet de convertir des adresses IP en noms de domaines intelligibles (par exemple .org ou .com).

Partie 2 Enjeux entre puissances établies et émergents**» Souveraineté avant tout**

Plus fondamentalement, ces tensions sont le reflet d'une autre approche d'Internet, qui repose sur un double postulat : la revendication à l'échelon national du pouvoir souverain de l'État sur le contrôle du fonctionnement d'Internet ; l'affirmation sur l'échiquier international de la prééminence des États sur les autres acteurs et de la notion de coopération intergouvernementale pour débattre des contours d'une gouvernance d'Internet (Choucri, 2012). À cette fin, les arguments développés s'inscrivent dans un contexte géostratégique remodelé, avec l'émergence de nouveaux pôles d'influence. Ils visent à faire d'Internet un instrument au service de la politique intérieure et extérieure des pays. La préservation de l'ordre public, qui peut servir de justification à des mesures de restriction ou de censure dans l'usage d'Internet, la lutte contre la cybercriminalité, la défense d'intérêts économiques sont autant d'éléments qui se conjuguent pour justifier et prôner la remise en cause du système actuel. En 2011, Chine, Russie, Tadjikistan et Ouzbékistan se sont faits les avocats aux Nations unies d'un « Code de conduite international » qui mettrait en avant le primat de l'autorité politique des États sur les questions d'intérêt public liées à Internet. Pour sa part, l'IBSA – Inde, Brésil et Afrique du Sud – a proposé la création d'un comité des Nations unies pour les politiques relatives à Internet, qui prendrait en charge le contrôle du fonctionnement opérationnel de l'outil Internet.

Sur cette toile de fond, la Chine, de par son poids démographique, économique et technologique, est emblématique de la partie qui se joue. Sur la scène internationale, Pékin sait emprunter une démarche pragmatique et marquer opportunément sa présence. Certes, elle n'adhère pas au concept de Forum de la gouvernance de l'Internet (FGI) : le principe dit « multi-acteurs² » ne garantit pas, selon elle, une représentation équitable entre les différentes composantes et les différentes parties du monde. Elle est cependant désormais très active pour promouvoir ses propres standards dans les instances où se négocient les normes techniques.

La Russie, quant à elle, a porté de nombreuses initiatives devant les Nations unies depuis 15 ans, fondées sur une opposition aux États-Unis et défendant une vision néo-hobbesienne où transparaît le primat du sécuritaire, ainsi que la légitimité des États à assurer leur souveraineté numérique. Cette politique se traduit par un certain volontarisme dans les agences onusiennes – particulièrement l'UIT – et des enceintes régionales, telles que l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) et le forum BRICS. Pour Moscou, les débats sur la gouvernance d'Internet ne s'inscrivent donc plus dans le seul cadre transatlantique.

» Et Snowden fut

Les positions affichées par les émergents ont, sans surprise, trouvée un écho favorable à la suite des révélations d'Edward Snowden de juin 2013 sur la surveillance massive exercée par le gouvernement américain – avec l'appui plus ou moins tacite des entreprises américaines (Greenwald, 2014).

Si la Russie s'est opportunément distinguée en accordant l'asile à l'ancien contractuel de la National Security Agency (NSA), le Brésil s'est rapidement manifesté pour signifier son mécontentement. Sa présidente Dilma Rousseff,

2. Décentralisé entre différentes institutions, le modèle multi-acteurs intègre les gouvernements, le secteur privé et la société civile.

Enjeux de gouvernance >>> Internet et sa gouvernance

elle-même victime des écoutes de la NSA, a pris la tête d'une croisade vertueuse contre le *statu quo* : avec la perte du magistère moral des États-Unis, leur tutelle sur les instances qui gèrent le fonctionnement d'Internet semble ainsi de moins en moins tolérée. À la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2013, D. Rousseff esquissait sa volonté de fédérer un mouvement émancipateur à l'égard de la dépendance américaine (tirage de nouveaux câbles sous-marins contournant les États-Unis, création d'une messagerie sécurisée), avant d'organiser en avril 2014 un sommet international sur la gouvernance d'Internet (NETmundial). En parallèle de cet événement, les autorités brésiliennes promulguaient le *Marco Civil*, sorte de Constitution de l'Internet garantissant la liberté d'expression, la protection de la vie privée et l'égalité de traitement de tous les types de contenus. Faut-il voir dans le volontarisme brésilien un simple opportunisme post-Snowden ? De manière intéressante, le Brésil affiche une « troisième voie » entre deux modes de gouvernance jusque-là en contradiction – multi-acteurs et multilatéral –, dans un contexte de relatif effacement européen. Les propos de D. Rousseff s'inscrivent surtout dans une histoire longue, qui voit dans l'ouverture d'une nouvelle scène internationale – le Web – l'occasion d'occuper une place de *leader* mondial, après les échecs du président Lula à positionner le Brésil sur les grands dossiers de sécurité internationale.

L'affaire Snowden ne s'est cependant pas limitée à des contre-offensives étatiques. Les instances de normalisation technique d'Internet signaient à l'automne 2013 la Déclaration de Montevideo, en faveur d'une rupture du lien organique entre le gouvernement américain et l'organisme gérant l'attribution des adresses IP. Preuve de l'importance de la séquence post-Snowden, les autorités américaines annonçaient peu avant le sommet brésilien leur intention de procéder à une transition vers la globalisation de l'ICANN d'ici à septembre 2015, à condition que la solution proposée ne conduise pas à donner le contrôle de l'Internet Assigned Numbers Authority (IANA) aux Nations unies.

Les grands pays émergents réussiront-ils à remodeler la gouvernance d'Internet autour de leurs intérêts ? La tenue d'un Sommet mondial sur la société de l'information en 2015 devrait donner lieu à des alliances à géométrie variable entre États-Unis, pays européens et émergents. La position de ces derniers, et en particulier des *swing states* que sont l'Inde ou le Brésil, n'en sera que plus guettée – et convoitée.

J. N.

POUR EN SAVOIR PLUS

Choucri, N. (2012), *Cyberpolitics in International Relations*, Cambridge, MA, The MIT Press.

DeNardis, L. (2014), *The Global War for Internet Governance*, New Haven, CT, Yale University Press.

Greenwald, G. (2014), *Nulle part où se cacher*, Paris, JC Lattès.