



## L'EUROPE AU SECOURS DE L'INTERNET : DÉMOCRATISER LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET EN S'APPUYANT SUR UNE AMBITION POLITIQUE ET INDUSTRIELLE EUROPÉENNE

*Mission commune d'information « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance de l'Internet »*

**Président : M Gaëtan GORCE, sénateur de la Nièvre**

**Rapporteuse : Mme Catherine MORIN-DESAILLY, sénatrice de Seine-Maritime**

Rapport n° 696 (2013-2014)

C'est à partir de 1989, date à laquelle l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) met à disposition du public une application, le *World wide web*, que l'Internet, né dans les années 1960 aux États-Unis, a connu un succès grandissant, si bien que s'y connecte aujourd'hui près de 40 % de la population mondiale. Cet essor prend donc racine sur les deux rives de l'Atlantique, et pourtant l'Internet que nous, Européens, « consommons » en 2014 est très largement américain, le Vieux continent n'ayant pas pris la mesure des enjeux qui s'y attachent. Alors que cette technologie encore jeune s'apprête à déployer sa puissance transformatrice dans les pays en développement et à s'étendre aux objets, les révélations d'Edward Snowden en 2013 ont transformé l'Internet en un sujet politique : à l'initiative de son groupe UDI-UC, le Sénat a créé fin 2013 une mission rassemblant 33 sénateurs pour analyser, dans ce contexte, quel nouveau rôle et quelle nouvelle stratégie l'Union européenne pourrait avoir dans la gouvernance mondiale de l'Internet, que le Sommet mondial sur la société de l'information de 2005 a définie comme « *l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leur rôle respectif, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs, propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet, évolution dans le sens technologique, utilisation au sens des pratiques* ».

### I. LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET, UN NOUVEAU TERRAIN D'AFFRONTMENT MONDIAL

#### 1. L'Internet, la fin d'un mythe

- Porté à l'origine par le monde de la recherche avant d'être rapidement accaparé par les intérêts militaires et commerciaux américains, **l'Internet s'est d'emblée caractérisé par ses dimensions d'horizontalité et d'ouverture, en faisant un instrument technologique accessible par et pour tous** : l'architecture décentralisée, « de bout en bout », de ce réseau de réseaux permet à tout utilisateur de développer des innovations susceptibles de rencontrer un succès mondial et promettant des progrès immenses en matière de santé, d'énergie, d'éducation, de transport... Innovation de rupture, l'Internet révolutionne les modèles économiques et, plus globalement, les relations humaines et la relation de l'être au monde.

- L'Internet apparaît en fait comme un prolongement de la puissance par le droit et l'économie : dès le début des années 90, avant même la généralisation du web, les États-Unis ont pris des dispositions législatives et fiscales pour acquérir le *leadership* sur cette technologie si bien que, sur les 50 premières entreprises de médias numériques, 36 sont aujourd'hui américaines. Dans les années 2000, la Chine s'est bâti un écosystème d'entreprises numériques parmi les plus importantes, comme la Russie désormais. Faute de volonté politique, l'Europe vit sous la domination commerciale des acteurs américains du net ; cette domination commerciale est le socle d'une domination juridique, de nombreux noms de domaine ressortissant des juridictions américaines, comme d'ailleurs les litiges relatifs aux conditions générales d'utilisation des grandes plateformes.

**Du fait de l'effet de réseau, l'Internet évolue vers une hypercentralisation au profit de grands acteurs privés** qui constituent des silos verticaux, notamment dans le mobile (terminal/ système d'exploitation/ applications). Ces grands acteurs **défient les États**, sapant les moyens de l'action publique par l'optimisation fiscale, rivalisant avec leurs services publics, menaçant leurs modèles économique et culturel, et même frappant monnaie virtuelle.

**L'Europe, « colonie du monde numérique », se trouve largement distancée dans cette redistribution des pouvoirs. Sa place est même en recul** : seuls 8 groupes européens figurent désormais dans les 100 premiers groupes high-tech dans le monde, contre 12 il y a deux ans. De nombreux facteurs d'explication peuvent être avancés. Quoique dotée d'opérateurs télécoms solides, l'Europe se trouve de fait dépourvue d'acteurs de premier plan aux deux bouts de la chaîne de valeur numérique : les équipementiers et les fournisseurs de contenus et d'applications, également appelés *over the top* (OTT). Elle est ainsi menacée de ne plus avoir accès au savoir et à la connaissance que par la médiation d'acteurs non européens.

- **Par ailleurs**, l'évolution des technologies et des mentalités a transformé la promesse de liberté, que constituait l'Internet, en un **fantastique outil de surveillance**. En facilitant le stockage et le traitement, le *big data* a en effet incité à une collecte exponentielle de données, notamment personnelles, que l'Internet des objets devrait encore venir alimenter. Ces données peuvent ainsi être exploitées aussi bien par les géants du net que par les services de renseignement, comme l'affaire Snowden l'a amplement révélé. Le système par défaut est devenu la collecte généralisée de données.

**Parallèlement, la dépendance croissante de nos sociétés à l'Internet est devenue facteur de vulnérabilité**, si bien que le réseau est maintenant le théâtre de véritables attaques qui peuvent provenir d'États, d'organisations ou même d'individus : espionnage économique, déstabilisation, sabotage d'infrastructures critiques. Le *hacking* est devenu une véritable arme et les vulnérabilités informatiques, un marché.

## 2. Le séisme Snowden transforme la gouvernance de l'Internet en enjeu géopolitique mondial

- La gouvernance de l'Internet présente le même caractère distribué que le réseau, aucune autorité centrale ne gouvernant l'Internet aujourd'hui, ni aucune de ses couches réseau, transport ou application. Une

pléthore d'enceintes (IETF, IAB, ISOC, W3C, ICANN...) participent à une forme d'autorégulation du réseau qui a fait la preuve de son efficacité et fonctionne sur un mode ascendant et consensuel, ainsi résumé par D.Clark : *« Nous refusons les rois, les présidents et les votes. Nous croyons au consensus approximatif et au code qui marche. »*

- Mais, pour des raisons historiques, cette gouvernance est américaine, de fait : les géants américains de l'Internet ont intérêt à être présents dans ces diverses enceintes souvent liées aux universités américaines ; 10 des 13 serveurs racine sont aux États-Unis ; l'ICANN est une société de droit californien, et gère le fichier racine du système des noms de domaine, forme d'annuaire central de l'Internet, auquel contribue aussi la société américaine VeriSign, tout ceci sous la supervision du Département du commerce américain. Or la gestion des noms de domaine, et notamment la création de nouvelles extensions génériques, a d'importantes conséquences économiques, voire politiques, comme en témoigne le cas du « .vin » et du « .wine ». Et l'ICANN, en proie aux conflits d'intérêt, fonctionne de manière trop opaque, n'offre pas de droit de recours satisfaisant et ne rend de comptes qu'au seul gouvernement américain, qui a ainsi joué depuis la création de l'ICANN en 1998 un rôle de pourvoyeur de confiance.

- **Cette domination américaine sur la gouvernance de l'Internet a été de plus en plus contestée** : l'Agenda de Tunis, qui a conclu le sommet mondial de la société de l'information en 2005, reconnaît le rôle de tous les acteurs (États, secteur privé, société civile) dans la gouvernance de l'Internet, sur un pied d'égalité, et appelle à leur coopération renforcée. Il fonde à cet effet l'*Internet Governance Forum* (IGF), forum multi-parties prenantes – *multistakeholder* –, onusien mais non interétatique. Doté d'un rôle seulement consultatif, ce forum, qui se réunit annuellement, affiche un bilan médiocre et se trouve concurrencé par une multitude d'événements traitant de la gouvernance de l'Internet. C'est finalement à l'occasion de la **conférence organisée par l'Union Internationale des Télécoms (UIT) à Dubaï en décembre 2012** que l'opposition s'est cristallisée entre les tenants d'une reprise en main étatique de la gouvernance de l'Internet, suspectée de conduire à plus de surveillance, de contrôle et de censure, et les tenants du *multistakeholderism* : une résolution annexée à l'accord final invitait l'UIT, instance onusienne, à prendre un rôle plus important dans la gouvernance mondiale de l'Internet. Dans ce

contexte, **la parole européenne reste peu audible, souffrant d'être seulement portée par** la direction générale compétente de la **Commission européenne**, la DG Connect, **sans être assumée dans son ensemble par le Conseil qui réunit les États membres.** Alors que tous ceux qui interrogent le *statu quo* sont présentés par les États-Unis comme des ennemis de la liberté, l'Union européenne n'est-elle pas bien placée, voire attendue, pour explorer une troisième voie fondée sur une approche véritablement inclusive de la gouvernance d'un Internet bâti sur des valeurs démocratiques?

- **À partir de juin 2013, les révélations d'Edward Snowden** sur la surveillance de masse exercée en ligne par les services de renseignement américains, avec la collaboration des grandes entreprises du net, **font l'effet d'un séisme** : attestant que les États-Unis avaient volontairement affaibli la sécurité en ligne, notamment au sein de l'IETF, elles ébranlent la confiance dans l'Internet, pesant sensiblement sur les résultats de l'industrie numérique américaine, qui se retourne contre son gouvernement. **À Montevideo, en octobre 2013**, les enceintes de gouvernance de l'Internet appellent à une mondialisation de la supervision du fichier racine de l'Internet, tandis que la présidente du Brésil convoque une conférence mondiale sur la gouvernance de l'Internet pour avril 2014. En novembre 2013, le Brésil et l'Allemagne font adopter à l'ONU une résolution réaffirmant le droit à la vie privée à l'ère numérique. **Les États-Unis, « garants » de la liberté en ligne, ont perdu leur magistère moral sur l'Internet**, ce qui rend impossible le *statu quo* dans le système actuel de gouvernance de l'Internet.

- L'électrochoc Snowden inaugure une **ère de soupçon à l'égard des États-Unis, qui vient accélérer une tendance à la fragmentation de l'Internet**, déjà à l'œuvre par stratégie souveraine ou commerciale. Un Internet fracturé contredirait l'esprit d'ouverture

de l'Internet et tendrait à donner des moyens de censure supplémentaires à ceux contrôlant ces blocs fermés : comment donc rétablir la confiance des internautes et la sécurité en ligne tout en maintenant l'unicité du réseau ? Le président Obama, dans son discours de janvier 2014 sur l'état de l'Union, n'a pas su répondre : la chancelière allemande a appelé en février 2014 à un « Internet européen » et le Parlement européen a adopté en mars un rapport très offensif en réaction aux pratiques de surveillance en ligne. C'est finalement **le 14 mars**, avant la conférence NETmundial au Brésil, que **l'administration américaine a fait un pas significatif en annonçant son intention, contestée depuis au Congrès, de lâcher du lest sur la supervision du fichier racine du système des noms de domaine.** L'ICANN se voit confier la transition vers une privatisation de cette supervision.

- La **conférence NETmundial**, qui a rassemblé toutes les parties prenantes les 23 et 24 avril à São Paulo, représente une **avancée précieuse** : la déclaration finale de cette conférence, organisée sous la houlette d'une jeune démocratie, consacre certains **principes et valeurs fondamentaux pour l'Internet et sa gouvernance** et condamne la surveillance en ligne, sans renoncer pour autant à l'unicité et l'ouverture de l'Internet. Mais le rôle des États doit encore être précisé : **la réforme de la gouvernance de l'Internet reste à faire**, à commencer par celle de l'ICANN, monopole privé toujours américain, qui gagne en pouvoir mais pas en responsabilité.

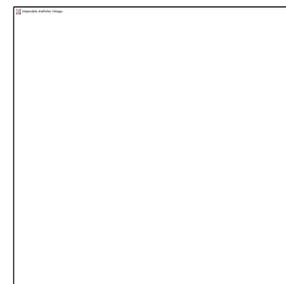


Image : eduscol.education.fr

## **II. UNE OPPORTUNITE HISTORIQUE POUR GARANTIR UN AVENIR DE L'INTERNET CONFORME AUX VALEURS EUROPEENNES**

### **1. L'Union européenne, médiateur pour une gouvernance garantissant un Internet ouvert et respectueux des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques**

- L'Internet est un bien commun, ce qui fonde l'action des États pour assurer que cette ressource profite à tous ; sa gouvernance ne saurait être complètement privatisée et doit reposer sur un dialogue entre technique et

politique, qui interfèrent tant l'architecture de l'Internet est politique et concerne tous ses acteurs. La mission invite donc les États membres de l'Union européenne à s'entendre pour **proposer la consécration des principes fondateurs du NETmundial de São Paulo par un traité international ouvert à tous les États, qui pourrait être soumis à une forme de ratification en ligne** par les internautes.

Elle recommande aussi de **globaliser la gouvernance de l'Internet sur le fondement des principes du NETmundial** et plaide pour :

- faire émerger **un réseau d'enceintes pour une gouvernance de l'Internet distribuée et transparente**, en formalisant les rôles et interactions entre l'ICANN, les registres Internet, le W3C, l'IETF, l'IAB, l'IUT, les gestionnaires de serveurs racine, les opérateurs de noms de domaine de premier niveau ;

- transformer le Forum pour la Gouvernance de l'Internet en **Conseil mondial de l'Internet**, doté d'un financement propre et chargé de contrôler la conformité des décisions des enceintes de gouvernance aux principes dégagés à São Paulo ; toutes les enceintes appartenant au réseau de gouvernance devraient rendre des comptes devant ce Conseil, pour éviter que se répètent les graves dysfonctionnements déjà constatés et mettant en péril la sécurité en ligne ;

- accueillir en Europe la célébration des dix ans du Sommet mondial pour la société de l'information en 2015 pour promouvoir cette nouvelle architecture mondialisée de la gouvernance de l'Internet.

- Il importe aussi de **refonder l'ICANN** pour restaurer la confiance dans le système des noms de domaine, donc :

- en faire une WICANN (*World ICANN*), de droit international ou, de préférence, de droit suisse sur le modèle du Comité international de la Croix Rouge, et organiser une supervision internationale du fichier racine des noms de domaine en substitution de la supervision américaine ;

- rendre la WICANN responsable devant le Conseil mondial de l'Internet ou, à défaut, devant une assemblée générale interne et donner au Conseil ou à cette assemblée le pouvoir d'approuver les nominations au conseil d'administration de la WICANN ainsi que les comptes ;

- mettre en place un mécanisme de recours indépendant et accessible, permettant la révision d'une décision de la WICANN, voire sa réparation ;

- établir une séparation fonctionnelle entre la WICANN et les fonctions opérationnelles IANA pour distinguer ceux qui élaborent les politiques de ceux qui attribuent individuellement les noms de domaine ;

- définir des critères d'indépendance pour l'essentiel des membres du *board* de la WICANN afin de réduire les conflits d'intérêts.

Il convient d'exiger avant tout que **le groupe directeur prévu par l'ICANN pour organiser la transition soit composé de membres désignés par les parties prenantes de l'ICANN, selon des modalités transparentes et démocratiques**, et inclue également des représentants des autres parties prenantes non représentées aujourd'hui à l'ICANN.

## 2. L'Union européenne doit prendre en main son destin numérique pour peser dans la gouvernance du net

- **La régulation des acteurs qui font partie de l'écosystème européen du numérique doit se faire offensive** pour améliorer la répartition de la valeur au bénéfice des acteurs européens, sans sacrifier le principe de neutralité du net : les fournisseurs de contenus et d'application doivent faire l'objet d'une **régulation concurrentielle** plus forte, afin que la neutralité s'applique non seulement aux réseaux mais aussi aux services. Parallèlement, la **fiscalité** européenne doit évoluer pour mieux faire contribuer les fournisseurs de services en ligne aux charges publiques des États européens. Enfin, de nouvelles modalités doivent être inventées pour faire vivre la culture européenne sur l'Internet, à commencer par l'alignement des taux de TVA des biens et services culturels numériques et physiques.

- L'Union européenne doit par ailleurs **se doter d'un régime exigeant et réaliste de protection des données à l'ère du cloud et du big data**. L'approche européenne assise sur l'affirmation d'un droit fondamental à la protection des données personnelles est valide et peut donner un avantage comparatif à notre industrie, incitée à être plus innovante : elle doit être confortée et modernisée, notamment par l'adoption rapide de la proposition de règlement européen en cours de négociation et par l'instauration d'un régime de responsabilité des responsables de traitement de données. Cette approche doit être promue à l'international, ce qui implique de renégocier le *Safe Harbor*, en se gardant la possibilité de le suspendre si les exigences des autorités européennes n'étaient pas entendues, et de tenir cette négociation distincte de celle du traité transatlantique. Devrait aussi être retenue la disposition introduite par le Parlement européen encadrant le transfert de données personnelles à la demande des autorités de pays tiers.

- L'Union européenne doit également **catalyser son industrie numérique autour d'une ambition affichée**, ce qui implique notamment de ne pas empêcher, au titre des règles de concurrence européennes,

l'émergence de « champions européens », de faciliter l'accès au financement des entreprises européennes et de développer des *clusters* européens du numérique. En matière **commerciale**, il faut rendre plus équitables les règles du jeu (en matière d'aides d'État ou de marchés publics) au bénéfice des entreprises européennes du numérique, tout en défendant notre système d'indications géographiques et en veillant à assortir toute libéralisation transatlantique de la circulation des données, d'exceptions justifiées par des objectifs de protection de la vie privée et de sécurité publique.

Cette ambition industrielle doit **permettre à l'Union européenne d'exploiter ses propres données** au service du « bien commun » : le *big data* doit être promu comme un véritable enjeu industriel, et des mécanismes raisonnables définis pour l'agrégation de données susceptibles de faire l'objet d'une valorisation économique. Le développement de l'*open data* doit être poursuivi, tout en respectant les principes d'anonymat et de non discrimination.

À l'initiative de la France et de l'Allemagne, **deux projets industriels concrets devraient être lancés : un système d'exploitation pour mobiles européen et un cloud européen sécurisé**, se différenciant par sa fiabilité et sa transparence attestées par un label, **mais ouvert**. Le potentiel européen en matière de sécurité doit être exploité : les compétences européennes en matière de **chiffrement**, doivent être développées ; les extensions en « .fr » et « .eu », qui ressortent des juridictions française et européenne, doivent être promues au titre de la sécurité juridique. Enfin, l'Europe doit préparer sa place dans **l'Internet de demain**, notamment en étant plus présente dans les grandes instances internationales de standardisation de l'Internet et en veillant à la mise en place en Europe d'un système de normalisation des objets connectés qui favorise leur reconnaissance mutuelle, leur interconnexion et leur sécurité à l'encontre d'attaques extérieures.

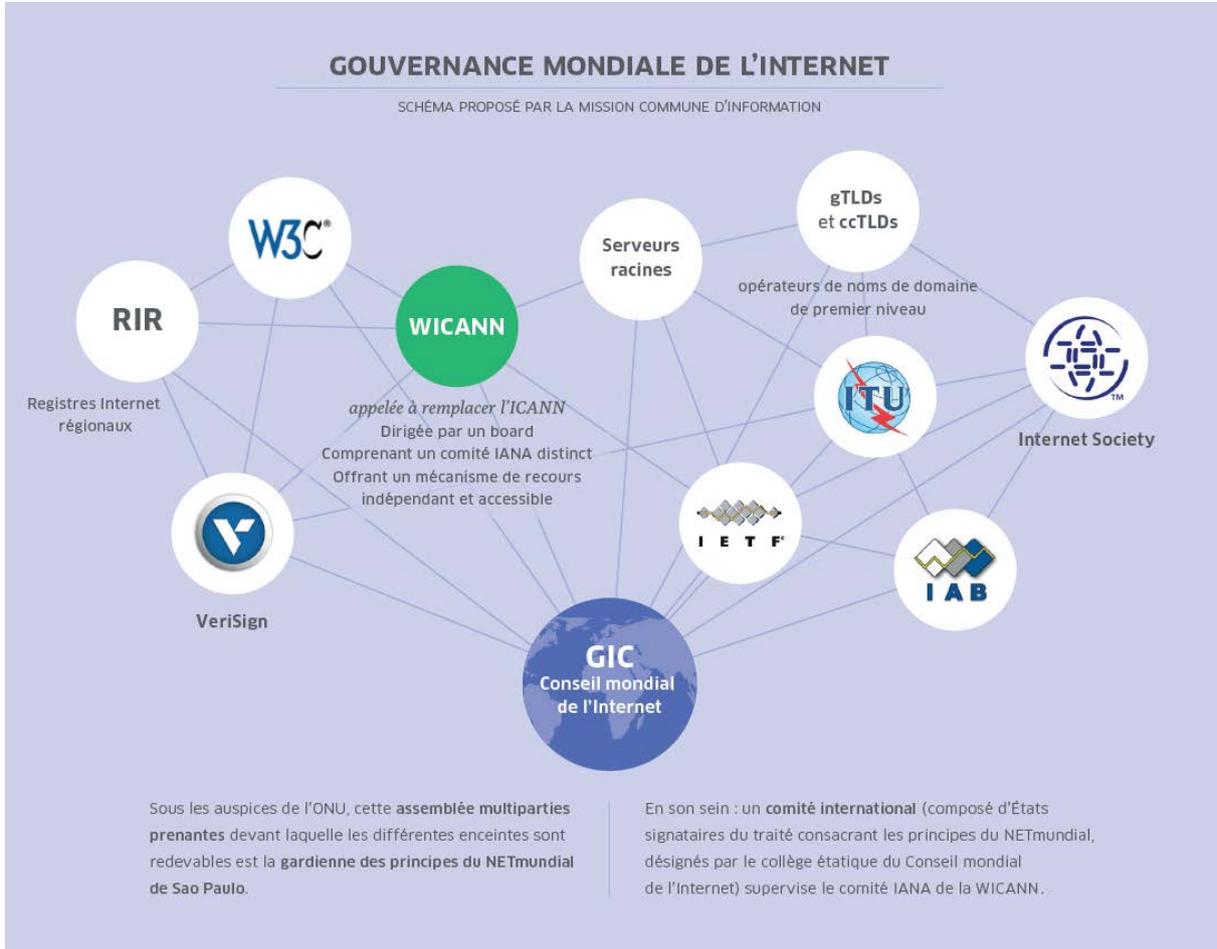
- Enfin, l'Union européenne doit **promouvoir une appropriation citoyenne de l'Internet**. Ceci passe par une plus grande sensibilisation des citoyens au numérique, en garantissant sa place au cœur du socle

commun des compétences et en formant progressivement l'ensemble des professeurs en fonction.

Ceci **implique aussi d'actualiser l'encadrement légal des activités de renseignement et d'en améliorer le contrôle politique** : la loi doit garantir la consultation préalable de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et étendre le contrôle de la CNCIS à la proportionnalité des moyens mis en œuvre par les services de renseignement. À partir de la CNCIS, une nouvelle autorité administrative indépendante – la Commission de contrôle des activités du renseignement – pourrait être créée pour délivrer les autorisations de mise en œuvre des moyens de collecte d'informations après examen de leur légalité et de leur proportionnalité. Les pouvoirs d'investigation de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) devraient en outre être renforcés. Enfin, un cadre européen de contrôle des échanges d'informations entre services de renseignement devrait être établi.

En outre, **la gouvernance des questions numériques doit être mieux structurée politiquement** : au sein du Conseil de l'Union européenne, grâce à une formation dédiée au numérique pour dépasser les cloisonnements administratifs ; au sein du Parlement européen, grâce à des commissions spéciales pour examiner les textes relatifs à l'Internet ; en France, grâce à la création d'un comité interministériel du numérique auprès du Premier ministre et d'une **commission du numérique au Sénat** dont les membres seraient également membres d'une commission permanente législative.

De surcroît, le modèle européen de l'Internet doit être promu par **une véritable diplomatie numérique** ; dotée d'une doctrine claire et de vrais moyens, cette diplomatie doit être associée à une politique industrielle européenne ambitieuse et cohérente et mettre à profit les instruments préexistants tels la politique européenne de voisinage, la francophonie, et la Convention 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles, pour promouvoir de par le monde le respect des valeurs européennes en ligne.



**Mission commune d'information**  
**« Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance de l'Internet »**

[http://www.senat.fr/commission/missions/nouveau\\_role\\_et\\_nouvelle\\_strategie\\_pour\\_lunion\\_europeenne\\_dans\\_la\\_gouvernance\\_mondiale\\_de\\_linternet/index.html](http://www.senat.fr/commission/missions/nouveau_role_et_nouvelle_strategie_pour_lunion_europeenne_dans_la_gouvernance_mondiale_de_linternet/index.html)

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06  
Téléphone : 01.42.34.37.76  
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

**M. Gaëtan GORCE**  
Sénateur (SOC) de la Nièvre



Rapporteure

**Mme Catherine MORIN-DESAILLY**  
Sénatrice (UDI-UC) de Seine-Maritime

