

**UN FORUM MONDIAL POUR LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET:
LE POINT DE VUE DU BRÉSIL**

Carlos A. Afonso

Introduction

Le processus qui a conduit à la deuxième étape du Sommet Mondial sur la Société de l'Information (SMSI) a établi que les progrès dans la formulation d'un mécanisme pour la gouvernance mondiale de l'Internet est l'une de ses priorités. Parmi les pays en voie de développement, le Brésil a été l'un des plus ouverts pour ce qui est du besoin de débattre à propos de l'avenir de la gouvernance mondiale de l'Internet; d'ailleurs, ce pays a joué un rôle de premier ordre dans le processus du SMSI qui conduisit à la formation du Groupe de Travail sur la Gouvernance de l'Internet (GTGI)¹.

Le gouvernement brésilien continue à chercher un apport national fondé sur le consensus à propos de l'avenir de la gouvernance mondiale de l'Internet. Cela fait partie d'une initiative plus vaste, comprenant la participation de tous les intéressés, cherchant toujours le consensus pour les principaux sujets du SMSI. Comme prévu, le Brésil cherche à faire dériver son apport à l'échelle mondiale de sa politique nationale: cela a donné origine à une structure de gouvernance fondée sur le Comité de Gestion de l'Internet au Brésil (CGIbr)².

En ce sens, le Groupe Interministériel de la Société de l'Information ("Grupo Interministerial da Sociedade da Informação", GISI) a été créé: il est formé par des représentants de plusieurs ministères du gouvernement fédéral, des entreprises privées, des organisations de la société civile et des institutions académiques, le tout sous la coordination du Ministère des Affaires Etrangères.

Le GISI mène à terme à Brasilia des réunions périodiques ouvertes afin de fournir plus de possibilités concernant la participation dans les discussions sur la définition de politiques. Un sous-groupe du GISI sur la Gouvernance de l'Internet, travaillant ensemble avec le Sous-comité de Gouvernance de l'Internet du CGIbr, a donné origine à ce qui est accepté, à l'heure actuelle, comme étant la position officielle du gouvernement brésilien sur ce sujet.

Ce document cherche à présenter –bien que non officiellement- le consensus sur lequel on est tombé d'accord jusqu'à présent de sorte qu'il puisse servir comme référence pour la discussion sur l'avenir de la gouvernance de l'Internet.

Les trois documents de base permettant de faire cette révision sont les suivants:

¹ Cf. Une description détaillée du processus de transition de la gouvernance de l'Internet et une révision du rapport final du WGIG dans le document de l'auteur: "Gouvernance de l'Internet – Une analyse dans le contexte de la SMSI" disponible sur <http://wsispapers.choike.org/>.

² Une description brève du modèle brésilien de gouvernance peut être consultée dans l'appendice à la fin de ce document.

- Le Rapport du GTGI³;
- Le “Document de base para a posição brasileira” du GISI (non publié);
- La Réponse du Caucus de la Société Civile pour la Gouvernance de l’Internet (CSCGI) au Rapport du GTGI⁴.

Les prémisses de la proposition du Brésil

La Brésil a été l’un des premiers pays dans le processus du SMSI qui ait insisté sur l’importance de considérer, dans la définition d’un système mondial futur de gouvernance de l’Internet, un ensemble de sujets qui excèdent le mandat de la Corporation de l’Internet pour l’Assignation de Noms et de Nombres (ICANN). Le point de vue du Brésil exige qu’il existe une structure internationale et multi institutionnelle qui comprenne les fonctions de conseil, de solution des conflits et la considération d’un vaste groupe de sujets concernant la gouvernance, qui puisse compter sur une représentation “adéquate” de tous les groupes intéressés. Cette structure devrait être plurielle (participation de toutes les parties intéressées), transparente, démocratique et multilatérale.

En se fondant sur l’expérience de son propre accord intérieur concernant la gouvernance de l’Internet, le Brésil identifie quatre groupes d’intérêts participant d’un mécanisme mondial:

- Gouvernements Nationaux;
- Associations d’entreprises;
- Organisation non-entrepreneuriales reconnues d’utilité publique;
- Communauté Académique/Technique.

Les deux derniers secteurs devront être représentés par des organisations ou des associations de la société civile. Nous maintenons ces deux secteurs séparés afin d’assurer la représentation de la communauté académique / technique⁵, ainsi que des organisations non-entrepreneuriales déclarées d’utilité publique dans le forum, et ce, quel que soit le mécanisme d’élection ou de sélection des représentants.

Le CSCGI n’a pas été capable d’établir, du moins jusqu’à présent, un consensus dans cette structure représentative. Tandis que la plupart des pays, de même que le Brésil, considère que les associations académiques font partie de la société civile, il n’y a pas d’accord sur sa représentation spécifique dans le forum mondial.

Le Brésil partage le point de vue du GTGI concernant un forum mondial pour la gouvernance de l’Internet. Même si les quatre modèles proposés par le GTGI pour un mécanisme mondial envisagent un forum pluraliste, celui-ci n’est réduit qu’à un rôle consultatif. En ce sens, la proposition brésilienne étend l’activité du forum jusqu’à y inclure des fonctions de coordination et de contrôle en proposant ainsi un seul organisme pluriel pour toutes les fonctions de gouvernance.

³ <http://wgig.org/docs/WGIGReport-French.pdf>

⁴ http://wsispapers.choike.org/wsis_igcaucus_wgig_final.pdf

⁵ Bien qu’elles puissent être perçues comme faisant partie des organisations d’utilité publique de la société civile.

Du point de vue du Brésil, ICANN –réorganisée comme un véritable organisme mondial, indépendant de tout pays et conservant son infrastructure logique pour les fonctions de gouvernance mondiale de l'Internet, serait coordonnée et contrôlée par le forum mondial.

Le CSCGI tend à favoriser, comme point de départ, un forum consultatif dérivé du Modèle 2 de Rapport du GTGI. Ce forum deviendrait un référent mondial exerçant son autorité sur la gouvernance de l'Internet. Par conséquent la proposition du CSCGI peut être considérée comme une version étayée de la proposition brésilienne, comme nous le verrons plus loin.

Le Brésil a établi en détail plusieurs aspects de sa version du forum mondial (appelé Forum de Coordination de la Gouvernance Globale de l'Internet – GIGCF). Le GIGCF devra être autonome et indépendant par rapport à tout gouvernement national ou organisation intergouvernementale. Le Brésil considère qu'un lien formel avec les Nations Unies doit être établi, de sorte qu'il ne soit pas porté préjudice aux quatre principes pour le processus et la participation: multi latéralité, démocratie, transparence et pluralisme.

Pour le Brésil, quelques unes des suppositions de base pour la création d'un forum mondial sont les suivantes:

- Les institutions qui existent déjà et qui font partie de la gouvernance de l'Internet doivent s'adapter aux quatre principes cités ci-dessus.
- Le plan de travail du forum devra être ouvert et comprendre tous les aspects concernant la gouvernance de l'Internet
- La structure du forum devra comprendre une instance de prise de décisions concernant les aspects de la gouvernance de l'Internet qui auront un impact sur les politiques nationales.
- Le forum devra être établi de sorte que la stabilité et le développement continu de l'Internet soient assurés.
- Le modèle de gouvernance adopté au Brésil pourra servir comme point de repère pour l'établissement du forum mondial, pour établir des coopérations et pour échanger des expériences dans la structuration des modèles nationaux de gouvernance, en rendant plus aisée la participation des communautés nationales dans le forum mondial.

La dernière supposition fait allusion au paragraphe 73(b) du Rapport du GTGI qui recommande *“d'établir une coordination entre toutes les parties concernées à l'échelle nationale ainsi qu'un comité de direction national de gouvernance de l'Internet constitué par grand nombre d'intéressés ou un organisme semblable”*. Le GTGI ne va pas jusqu'à recommander explicitement le mécanisme de gouvernance adopté par le Brésil, ce qui entrerait en conflit avec les politiques nationales adoptées dans plusieurs pays⁶, mais il suggère que des mesures soient adoptées en ce sens.

Analyse de la proposition brésilienne

Par opposition aux modèles présentés dans le Rapport du GTGI, le Brésil suggère de créer un organisme unique doté de fonctions multiples; il devrait, dans l'ensemble, inclure toutes

⁶ Quelques uns ont tout simplement souscrit des contrats de vente de leurs domaines de premier niveau du code pays (ccTLDs) sur le marché mondial.

les parties concernées, tout en étant démocratique, transparent et multilatéral. Le sens de ces caractéristiques coïncident, pour l'essentiel, avec le point de vue du GTGI. Même si le détail de la position du Brésil font encore l'objet de débats, un consensus peut surgir autour d'une proposition de 14 points concernant le forum mondial. Ci-dessous, nous présenterons chacun de ces points.

1. Le forum sera un endroit mondial où seront coordonnés et discutés tous les sujets se rattachant à la gouvernance; il permettra aussi d'appuyer le développement de politiques mondiales pour l'Internet.

D'après cette proposition, le forum est considéré comme formulant des politiques face auxquelles il assume, selon le sujet, un rôle de conseil, d'autorité, de coordination, de contrôle et/ou d'arbitre. Le forum reçoit les apports des agences et d'organisations techniques régulatrices et consultatives existant déjà et est considéré par celles-ci comme une autorité dans les sujets en rapport à l'Internet qui se rattachent à leur domaine d'activité.

Ceci montre que des rôles précis et des mécanismes spécifiques (y compris le fait de déléguer des rôles à des organisations qui existent déjà ou qui pourraient être créées) n'ont pas encore été établis dans les différents niveaux concernés: contrôle, régulation, arbitrage, entre autres.

2. Le forum devra coordonner une vaste gamme de sujets se rattachant à la gouvernance.

On insiste sur ce point afin de saisir l'importance d'un mécanisme général face à l'absence d'une instance de gouvernance permettant de consolider tous les sujets se rattachant à l'Internet.

3. Le forum devra être pluriel (participation de tous les secteurs concernés)

Le point de vue du Brésil est semblable à celui adopté par la structure nationale de gouvernance brésilienne (cf. Appendice). Dans le point suivant on établit de quelle façon la participation des gouvernements peut être assurée.

4. Le forum devra comprendre un mécanisme intergouvernemental à travers lequel les gouvernements puissent exercer leurs responsabilités pour ce qui est des politiques publiques rattachées à l'Internet.

Voilà l'un des points essentiels de la proposition brésilienne: Il faut dire qu'il soulève quelques controverses, ce qui varie selon la façon dont il est présenté; on retrouve ces controverses tout particulièrement dans le groupe qui veut étendre le modèle ICANN à tous les aspects de la gouvernance mondiale.

Le Brésil veut un forum où il y ait une participation totale de tous les secteurs dans la formulation des recommandations, dans la définition des politiques et des accords internationaux. Les recommandations ou réglementations qui, selon les gouvernements, entraînent des conséquences dans les politiques publiques nationales devraient être considérées, en suivant un procédé clairement établi, dans l'instance intergouvernementale du forum avant d'être approuvées. Contrairement à quelques déclarations ou interprétations, l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), ou autre organisme existant déjà, n'est pas cité pour remplacer l'ICANN dans la gouvernance de l'infrastructure logique.

Le fait que le Brésil ne prévoit pas l'instance intergouvernementale du forum de discussion et de délibération comme un organisme séparé est à mettre en rapport avec des aspects pratiques: on prévoit que les représentants de l'instance intergouvernementale participeront aux processus généraux du forum et qu'ils adresseront exclusivement à cette instance les sujets qui se rattachent aux politiques nationales.

5. Le forum, et toute autre instance de gouvernance mondiale, ne devra pas être sous la juridiction d'aucun pays en particulier.

Ce qui suit correspond au paragraphe 48 du Rapport du GTGI, selon lequel:

Le Groupe de travail a convenu que toute forme d'organisation pour la fonction de gouvernance et contrôle devrait respecter les principes suivants :

- *Aucun gouvernement ne devrait jouer à lui seul un rôle prépondérant dans la gouvernance de l'Internet sur le plan international.*
- *La forme d'organisation associée à la fonction de gouvernance sera multilatérale, transparente et démocratique, avec la pleine participation des États, du secteur privé, de la société civile et les organisations internationales.*
- *La forme d'organisation associée à la fonction de gouvernance fera appel à toutes les parties prenantes et les organisations intergouvernementales ou internationales concernées dans le cadre de leur rôle respectif.*

Pour sa part, le Brésil considère le forum mondial comme un organisme international, reconnu formellement par les Nations Unies et rendu légitime par un traité international spécifique.

Le CSCGI est également partisan d'une relation formelle avec les Nations Unies (de préférence, directement avec le Secrétariat Général), dont les termes restent à définir.

6. Le forum devra travailler en vue de l'intérêt public mondial.

Ce point traite des cas d'arbitrage particuliers tels que les moyens de prévenir ou d'éviter des situations sans issue qui peuvent provoquer des conflits d'intérêt nationaux et, par conséquent, bloquer certains processus. Il est considéré également dans ce point des questions relatives à la participation équitable, à savoir les moyens d'assurer une représentation équitable des intérêts des pays développés et en voie de développement, des intérêts publics et privés et des intérêts commerciaux et non commerciaux.

7. Le forum devra s'en tenir aux critères de transparence, démocratie et multilatéralisme.

Ce sont des aspects déjà présents dans les résolutions de Genève du SMSI⁷.

8. Chacun des représentants des quatre groupes d'intérêt (États, associations d'entreprises, organisations non-entrepreneuriales reconnues d'utilité publique et associations académiques/techniques) devront établir des règles claires de responsabilité pour leurs représentés.

En ce sens, le Brésil met l'accent sur deux questions en particulier: comment sélectionner et comment garantir la responsabilité mondiale des représentants non gouvernementaux et

⁷ http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=fr&id=1161|1160

comment garantir la participation qualifiée de secteurs non gouvernementaux de pays en voie de développement. Ce souci est aussi celui, explicite, du CSCGI.

9. Le forum devra coordonner, au lieu de remplacer, les organisations mondiales déjà existantes qui étudient des sujets spécifiques se rattachant à l'Internet.

Voilà une proposition significative: il s'agit, d'une part, de construire sur la base de capacités et d'organisations déjà existantes, de ne pas partir de zéro et, d'autre part, de consolider la gouvernance mondiale de manière coordonnée autour d'organisations déjà existantes, par rapport aux fonctions que ces organisations sont aptes à effectuer.

Il s'agit également de collaborer à la construction de nouveaux mécanismes, lorsque ceux-ci s'avéreront nécessaires, par rapport aux éléments non couverts de façon adéquate. En d'autres termes: s'appuyer non seulement sur les capacités d'ICANN mais aussi sur de nombreuses agences des Nations Unies déjà existants de même que sur d'autres institutions techniques.

10. Le forum devra opérer avec efficacité et de façon pratique afin de garantir des processus de prise de décision rapides qui accompagnent la dynamique d'expansion et d'évolution de l'Internet.

Le Brésil propose des mécanismes de représentation dans lesquels le forum mondial est composé d'un nombre relativement petit de représentants légitimes qui expriment les intérêts de tous les secteurs. Cela nécessite de procédures et de mécanismes globaux adéquats pour garantir des processus d'élection et de sélection transparents et démocratiques, tant sur le plan national que régional.

11. Le forum devra être flexible et adaptable pour aménager son agenda et ses processus à l'évolution rapide de l'Internet.

Ici, il est souligné les nouvelles questions découlant du déploiement de technologies de pointe, des conséquences de la convergence rapide des différents moyens et systèmes de communication vers l'Internet, entre autres. Ces développements pourraient nécessiter, en même temps, de l'évolution correspondante de certains standards, de certaines fonctions, règles et recommandations du forum.

12. Le forum devra être à même de fonctionner en tant que centre d'informations efficace qui réunisse les besoins des différents groupes d'intérêt et qui transmette ces besoins –ou bien les décisions qui en résultent– aux organisations relevantes.

Le Brésil met l'accent sur le fait que le forum devra disposer des technologies de pointe relatives à la gestion de l'Internet basées sur la connaissance, qui accélèrent la transparence, les procédures démocratiques et les fonctions d'information.

Pareillement, le forum devra, dans la mesure du possible, se baser sur des réunions en ligne ouvertes et des réunions en présentiel.

13. Le forum devra être capable de régler des différends et de coordonner le travail de différentes organisations.

Le Brésil voit cette capacité définie par un ou plusieurs traités internationaux ou conventions ainsi que par des contrats spécifiques et des mémorandums d'entente.

14. Le forum devra être auto-entretenu.

Le forum devra être appuyé par une infrastructure technico-administrative légère et efficace. Les réunions devront, dans la mesure du possible, se tenir en ligne en utilisant les meilleures ressources multimédia de l'Internet disponibles. De nombreuses activités seront effectuées par des groupes de travail spécialisés, composés habituellement de volontaires auxquels les frais de voyage ainsi que les viatiques seront dédommagés lorsque ce sera nécessaire. Ces méthodes devront aider à réduire le budget opérationnel.

Le financement du forum mondial devra provenir de tous les secteurs qui participent, conformément à leurs capacités. Des limites devront être fixées quant aux contributions spécifiques de façon à éviter non seulement des barrières d'accès mais des positions hégémoniques. ICANN est un anti-exemple de cette proposition puisque ses revenus proviennent essentiellement des registres mondiaux de domaine générique de premier niveau (gTLD) les plus importants.

Appendice – La structure brésilienne de gouvernance de l'Internet⁸.

Le Brésil a été un pionnier dans des questions liées à la gouvernance de l'Internet comme conséquence de l'activité intense de groupes de pression de la communauté académique et d'organisations de la société civile au cours des années 1994 et 1995. En mai 1995, les ministères de Communications et de Science et Technologie se sont mis d'accord pour former le Comité directeur du Brésil pour l'Internet (CGIbr), un groupe de quelque 12 volontaires du gouvernement, de la communauté d'utilisateurs, des fournisseurs de services, de la communauté d'Entreprises et académique et des compagnies de télécommunications.

Depuis ses débuts, le CGIbr a établi une politique claire qui définissait le domaine de premier niveau de code de pays (ccTLD).br comme un actif de la communauté et comme l'identité du Brésil sur l'Internet. Par conséquent, la fonction de registre de domaine est un service à but non lucratif où tous les noms de domaine ont le même coût : à l'heure actuelle, 10 dollars par an environ. Ce montant couvre uniquement les coûts concernant le système de gouvernance du domaine.br. Ainsi, tout demandeur d'un registre doit fournir une preuve de son statut légal dans le pays. Son identification se fait au moyen du numéro de registre de l'impôt sur le revenu national et de toute documentation qui atteste un domicile physique du demandeur au Brésil.

Entre 2003 et 2004 il s'est produit un événement significatif : le nombre des membres du conseil a augmenté à 21 dont onze appartiennent : à des organisations de la société civile (quatre), à des associations d'entreprise (quatre) et à des associations académiques (trois), tous élus par leurs propres représentés pour des périodes de trois ans. Le gouvernement fédéral dispose de huit représentants ; un représentant est élu par les gouvernements de l'État et un membre du conseil est également élu, par consensus, par des scientifiques de réseaux du plus haut niveau du pays.

En 2004, une organisation non gouvernementale (dénommée NIC.br) a été créée sous le contrôle du CGIbr et chargée des fonctions administratives y compris le registre, l'attribution des numéros IP, la gestion opérationnelle du réseau des points d'échange Internet et l'entretien de CERT.br⁹ (une équipe de réponse très réputée en matière de sécurité de l'Internet). Les fonctions principales du système de gouvernance sont les suivantes:

- i) établir des directives stratégiques en ce qui concerne l'utilisation et le développement de l'Internet au Brésil ;
- ii) établir des directives en vue de l'organisation de la relation entre le gouvernement et la société pour le registre de noms de domaine, attribution de numéros IP et la gestion du ccTLD “.br” en essayant d'atteindre un développement plus grand de l'Internet dans le pays ;
- iii) proposer d'effectuer des recherches liées à l'Internet et des programmes de développement en conservant des standards techniques et d'innovation élevés ; de même, encourager la dissémination de l'Internet dans le Brésil en cherchant

⁸ Pour une analyse plus en détail, voir, Afonso, Carlos A. (2004), “.br: ccTLD as Asset of the Commons” in Don MacLean (ed.), *Internet Governance: A Grand Collaboration*, United Nations ICT Task Force, New York. <http://www.unicttaskforce.org/perl/documents.pl?id=1313>

⁹ Computer Emergency Response Team Brazil. <http://www.cert.br/index-en.html>

- des opportunités qui permettent de valoriser des biens et des services se rattachant au réseau ;
- iv) promouvoir des études et recommander des procédures, des normes et des standards techniques/opérationnels se rattachant à une sécurité adéquate des réseaux et des services ;
 - v) coordonner des actions relatives à la formulation de normes et des procédures se rattachant à la régulation d'activités liées à l'Internet.
 - vi) être représentés dans des forums techniques sur l'Internet, nationaux et internationaux;
 - vii) adopter les procédures administratives et opérationnelles nécessaires afin que la gouvernance de l'Internet au Brésil soit exécutée conformément aux standards internationaux acceptés par les organismes de gouvernance mondiale. À cet effet, des accords, des contrats et des outils similaires pourront être souscrits.

Le registre brésilien a acquis une forte réputation internationale en tant qu'opération très bien gérée et d'une extrême sophistication technique. C'est, à l'heure actuelle, le siège technique de LACNIC¹⁰, le répertoire des adresses Internet de l'Amérique latine et des Caraïbes, et fournit des services de résolution de noms de domaines secondaires (DNS) pour plusieurs ccTLDs de la région.

¹⁰ <http://lacnic.net/sp>