

Peut-on gouverner l'Internet ? Une perspective démocratique

Thierry Vedel, chargé de recherche, Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF)

Quelles réponses pouvons-nous apporter à la question de la gouvernance de l'Internet selon une perspective démocratique ?

Les quatre modes de régulation de l'Internet

Nous pouvons distinguer au moins quatre types de régulation sur Internet. Premier type de régulation, la régulation communautaire. Celle-ci repose sur une solidarité spontanée et une forte interdépendance des intérêts entre les différents acteurs. Partageant les mêmes valeurs et se référant à des normes identiques, ces acteurs n'ont pas de difficultés majeures à s'entendre. La régulation communautaire était celle qu'on pouvait observer aux débuts de l'Internet, lorsque celui-ci était principalement utilisé par des chercheurs et des universitaires.

Deuxième type de régulation, la régulation par le marché. Celle-ci s'applique aux situations de compétition dispersée qui mettent en contact des acteurs autonomes, aux intérêts indépendants les uns des autres. Dans ce cas, l'arbitrage entre les préférences, entre les intérêts des uns et des autres, se fait à travers les prix. Certains estiment qu'une régulation par le marché est applicable à n'importe quelle situation, même celles qui, *a priori*, ne semblent pas avoir une dimension marchande. Prenons le cas des spams. Nous recevons tous beaucoup de courriers électroniques non sollicités et, de prime abord, la régulation de ce problème semble passer par l'adoption de lois limitant leur envoi. Dans la pratique, beaucoup de pays tardent, pour diverses raisons, à mettre en place des législations anti-spam, et là où des lois existent, il est très difficile de les appliquer. On peut alors penser qu'une régulation marchande serait plus efficace. Les spams génèrent des coûts (encombrement du réseau, dégradation de la qualité du service) qui, à partir d'un certain niveau, vont obliger les opérateurs de l'Internet à réagir et à réguler eux-mêmes l'envoi de spams. D'ores et déjà, on constate que les fournisseurs d'accès à l'Internet mettent en avant la puissance de leurs filtres anti-spam comme argument commercial. Plus radicalement on pourrait réguler le problème des spams en faisant payer l'envoi de mails (par exemple, un dixième de centime d'euro, ce qui ne pénaliserait pas la grande majorité des internautes, mais dissuaderait sans doute les spammeurs qui expédient quotidiennement des centaines de milliers de mails).

Troisième type de régulation, la régulation de type associatif. Celle-ci repose sur des contrats, des conventions, des accords négociés conclus par un groupe d'acteurs. Ces acteurs forment une association volontaire pour définir des règles organisant leur coopération ou leurs relations à des tierces parties. Il existe de nombreux exemples de régulation associative sur Internet, notamment dans le domaine des standards et des protocoles techniques, mais également dans le domaine des contenus. La régulation associative concerne, par exemple, les codes de bonne conduite entre les fournisseurs de services et les utilisateurs.

Dernier type de régulation, la régulation hiérarchique. Dans ce cas, l'activité des acteurs d'un système est coordonnée par une autorité centrale supérieure qui définit les objectifs poursuivis par le système et qui organise le cadre de l'action sociale. Cette autorité centrale et supérieure étant presque toujours l'État – en théorie, il peut s'agir d'une autre entité investie d'autorité publique comme, par exemple, une agence de régulation – , la régulation hiérarchique est

aussi désignée comme une régulation étatique ou inter-étatique lorsqu'il y a un accord entre différents gouvernements.

La dimension procédurale de la démocratie

Avant de vous présenter l'intérêt de ces différents types de régulation dans une perspective démocratique, j'aimerais rappeler que la notion de démocratie comporte, à mes yeux, deux dimensions distinctes mais complémentaires. La première dimension est procédurale : un système démocratique implique un ensemble de règles explicites par lesquelles le pouvoir revient en dernière instance, même par des voies indirectes, à l'ensemble des membres du système (le peuple s'il s'agit d'un pays, la collectivité des utilisateurs dans le cas de l'Internet). Cet ensemble de règles définit tout particulièrement comment les décisions sont prises – par exemple, règles de majorité, exigence d'un débat public, nécessité d'une étude préalable du projet de décision par une commission. La deuxième dimension est une dimension éthique. La démocratie recouvre un ensemble de droits et de valeurs qui, au cours du temps, ont vu leur périmètre s'élargir. Initialement, la démocratie recouvrait uniquement des droits civiques, puis des droits politiques ont été ajoutés et, à partir du milieu du XX^e siècle, des droits sociaux. Aujourd'hui, nous avons une conception assez large de la démocratie, et celle-ci peut, suivant les pays, renvoyer à des exigences telles que la diversité culturelle, le droit au logement, la justice sociale, la préservation de l'environnement, la protection des mineurs – voire celle des animaux.

Si nous considérons la dimension procédurale, quatre critères sont essentiels pour définir la qualité démocratique d'un système social. Premier critère, le critère d'ouverture. Un système peut être qualifié de démocratique si toutes les parties concernées ou intéressées par le problème à traiter peuvent participer ou être représentées dans le système. De ce point de vue, un système de gouvernance, qui reposerait sur une adhésion payante, ou qui exigerait de ses participants un niveau d'expertise difficile à acquérir, ne peut être considéré comme démocratique. Par ailleurs, ce critère pose la question difficile de la représentativité dans les systèmes de gouvernance : dès lors que le nombre de participants est très élevé, la discussion ou la négociation devient extrêmement difficile. Dans ce cas précis, il est nécessaire d'avoir des délégués qui représentent d'autres parties – ou d'autres individus ou d'autres groupes sociaux – ainsi qu'un mécanisme pour déterminer comment cette représentation s'effectue (par exemple, les mandats impératifs sont-ils autorisés ?).

Deuxième critère, l'égalité des participants. Lors de l'adoption des décisions, chacun des participants doit être à égalité avec les autres. *A priori*, ce principe paraît simple à appliquer et se traduit souvent par le principe : une personne, une voix. En fait, il l'est beaucoup moins dans la pratique. Que veut dire égalité lorsque les membres du système ne sont pas des individus, mais des organisations de taille et de puissance différentes (par exemple, un consortium professionnel d'opérateurs de télécommunications et une association d'utilisateurs de l'Internet) ? Bien souvent, on doit constater que les égalités formelles érigées comme principe de fonctionnement d'un système recouvrent d'importantes inégalités en termes de capacités cognitives, ressources informationnelles ou matérielles, voire aptitude à exprimer ses opinions. Ne serait-il pas alors préférable de considérer l'équité, c'est-à-dire la capacité effective de chaque partie à participer aux décisions ?

Troisième critère, la transparence. Les principes et les règles qui permettent de faire fonctionner le système doivent être clairs et connus de toutes les parties. Il est nécessaire, par exemple, de connaître les mécanismes par lesquels nous allons prendre les décisions. Y a-t-il ainsi des majorités qualifiées ? Là encore, ce principe paraît simple à appliquer. Mais, en

pratique, il l'est beaucoup moins, notamment lorsque se sont constituées des habitudes ou des pratiques implicites qui sont méconnues des nouveaux membres du système. La technicité et la lisibilité des règles peuvent également soulever d'importantes difficultés.

Dernier critère, la mise en responsabilité (ou *accountability*). Pour que nous puissions parler de système démocratique, il est nécessaire d'avoir un mécanisme de recours qui permet, lorsque certaines décisions ou actions sont contraires aux principes ou aux règles de fonctionnement du système, de faire un recours, une mise en responsabilité. Pour être véritablement efficace, ce mécanisme doit inclure une possibilité de sanction et de contrainte.

Considérons ces quatre critères du point de vue purement procédural. En les appliquant au quatre modes de régulation que j'ai distingués précédemment, nous obtenons une matrice à seize cases. Chaque mode de régulation présente des avantages et des inconvénients par rapport à ces critères procéduraux. Ainsi, dans un mode de régulation communautaire, les règles du jeu sont souvent tacites et peu transparentes ; des hiérarchies tacites existent et tous les membres de la communauté n'ont pas la même autorité. Les modes de régulation associatifs ne sont pas ouverts à de nouveaux membres et excluent bien souvent les possibilités de recours. Dans un mode de régulation marchand, la transparence est souvent théorique (elle suppose une parfaite information des agents sur la situation du marché) et il existe parfois d'importantes inégalités entre les acteurs (lorsque, par exemple, l'offre est concentrée et la demande éclatée). Quant au modèle de régulation étatique ou hiérarchique, il renvoie aux problèmes bien connus de la démocratie représentative, notamment : trop grande autonomie des représentants entre deux élections, pouvoir d'influence des experts ou des groupes d'intérêt. Au total, d'un point de vue purement procédural, il est difficile de dire qu'un mode de gouvernance est plus démocratique que les autres.

La démocratie comme conflit de valeurs

Si l'on considère maintenant la dimension éthique de la démocratie, la difficulté pour évaluer les modes de gouvernance tient au fait qu'il y existe de nombreux conflits en termes de valeurs. Nous ne définissons pas de manière identique les valeurs et principes qui constituent la substance de la démocratie. Cela concerne, par exemple, la liberté d'expression ou encore la frontière entre la vie publique et la vie privée. Les différences dans la manière de concevoir le contenu de la démocratie peuvent être géographiques (ou culturelles), sociales, voire générationnelles. Les décalages entre pays et cultures nationales sont bien connus. En France, par exemple, nous ne définissons pas la liberté d'expression de la même manière qu'au Canada ou aux États-Unis et nous considérons que la négation des camps d'extermination nazis n'est pas une opinion, mais un délit. La relation entre l'État et la religion fait également l'objet de définitions très variables suivant les aires culturelles.

À côté de ces conflits internationaux, des conflits de valeurs peuvent également exister à l'intérieur d'un pays donné entre les différents groupes sociaux qui le constituent. Nous nous trouvons souvent dans des situations où les droits d'un groupe vont s'opposer aux droits d'un autre groupe. Ainsi, dans le domaine de la communication, d'un côté, nous avons des journalistes qui invoquent un droit d'accès à l'information et leur devoir d'informer le public et, de l'autre côté, nous avons des gens qui défendent leur droit à protéger l'intimité de leur vie privée, l'un et l'autre de ces droits étant aussi légitimes dans une démocratie.

Les sociétés modernes font apparaître, de façon plus complexe et singulière, des conflits de valeurs ou de normes qui ne sont plus intrasociétaux, mais qui sont en quelque sorte intra-individuels. Chacun d'entre nous joue différents rôles dans la société. À ces différents rôles

sont attachés des droits et des valeurs qui peuvent entrer en contradiction. Par exemple, en tant que consommateurs, nous pouvons exiger de tous les opérateurs de télécommunications avec qui nous sommes en rapport de nous fournir des factures complètes et des relevés précis sur nos communications. En même temps, en tant que citoyens, nous pouvons considérer cette mesure dangereuse et attentatoire au respect de notre vie privée. À un niveau individuel, nous pouvons ainsi être partagés entre l'application du droit des consommateurs et l'application du droit des citoyens.

Dernier type de conflit de valeurs : celui qui peut apparaître entre générations. Il me semble que les internautes les plus jeunes n'ont pas les mêmes normes, les mêmes valeurs de référence que les internautes plus âgés, ce qui donne lieu à des clivages générationnels. Ceux-ci se manifestent, par exemple, dans la définition que les jeunes générations donnent à la liberté d'expression ou à leur manière de concevoir la propriété intellectuelle et les droits d'auteur, ou encore dans leur délimitation de ce qui est public et de ce qui est privé. De nombreux jeunes internautes souscrivent à l'idée qu'ils ont le droit de tout dire dans n'importe quelle situation, alors que leurs aînés, qui ont parfois vécu de sinistres périodes, savent que certaines idées sont dangereuses. Beaucoup de mes étudiants me disent souvent, en toute ingénuité, qu'ils ont reproduit tel ou tel fragment de texte sans en citer l'auteur (et sans guillemets) « parce que cet auteur pensait comme eux ». Comme si le domaine des idées était une sorte de bien commun qui appartenait à tout le monde et que chacun pouvait utiliser librement. Mais, après tout, peut-être est-ce le destin des bonnes idées et des bons textes ? En terminant ces quelques lignes, j'ai bien conscience que je n'ai fait que modestement contribuer à une réflexion collective que bien d'autres, ailleurs et plus tard, nourriront...