

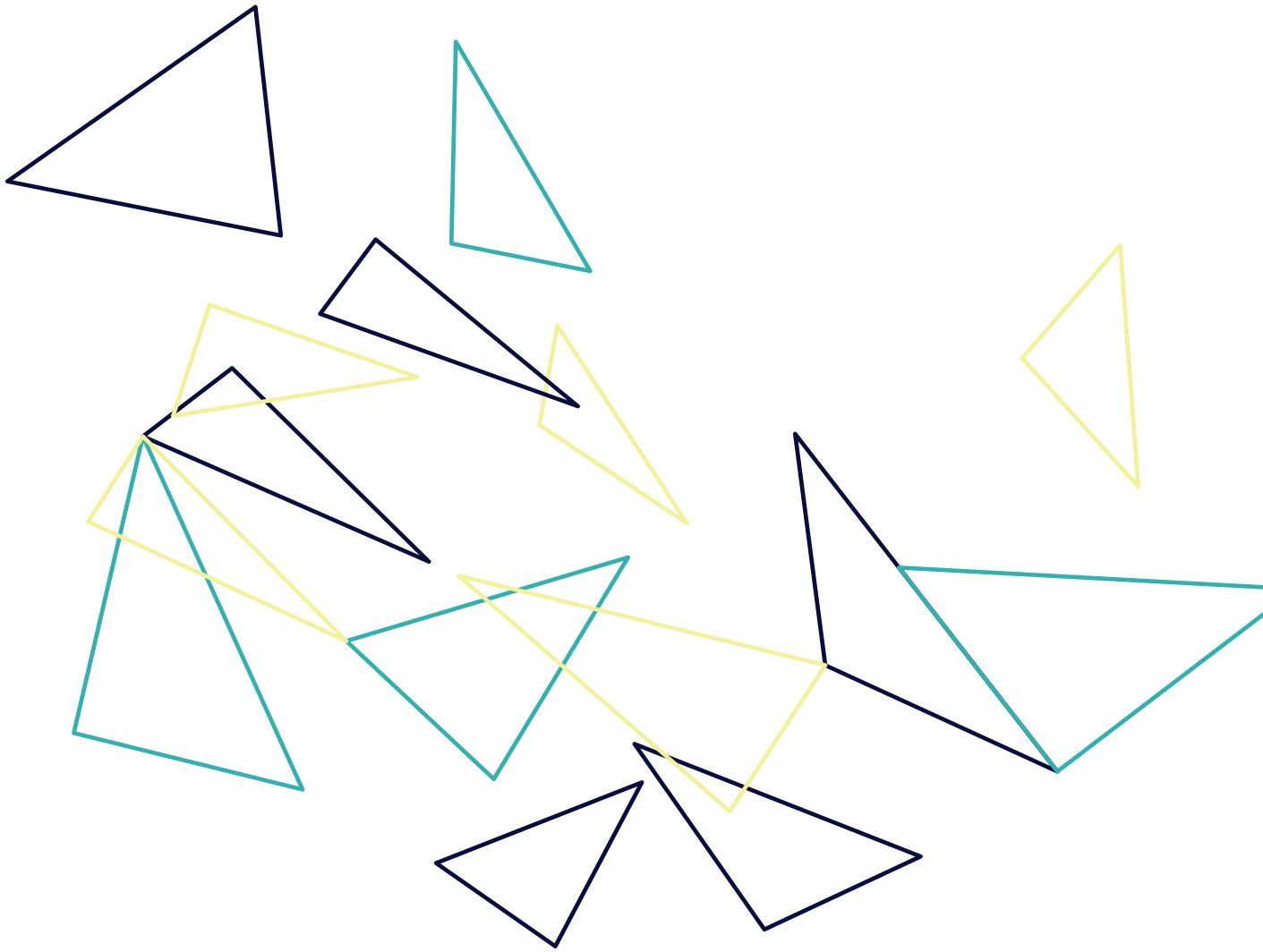
Ethics & Tech

2019

Qui gouverne
le numérique ?



OPTIC



Avec le soutien de :



Qui gouverne le numérique ?

Dr. Pierre GUEYDIER, Directeur des Études - OPTIC

Dr. Adrian PABST, doyen de la Faculté de Science politique - Université du Kent

Quels pouvoirs et puissances gouvernent les technologies numériques ? L'extension du numérique transforme-t-elle les systèmes de gouvernance contemporains, y compris la gestion des droits de "propriété" dans le monde cybernétique et sa relation au Bien commun ? La gouvernance du numérique soulève des interrogations fondamentales concernant la représentation : quels intérêts (particulier ou général) et quelles idées ou idéologies sont représentés dans la sphère politique et ses institutions ? À son tour, la représentation touche à la conception des lois et des politiques de régulation. Bref, la gouvernance ne se limite pas aux standards, régulations et infrastructures mais s'étend aux questions de pouvoir, de société et de justice.

Retour sur le cas estonien

Pour tenter de mieux comprendre les principes opérationnels à l'œuvre dans la gouvernance numérique un cas s'impose : celui de l'Estonie. Ce pays d'un million trois cents mille habitants a souhaité construire son identité post-soviétique et son soft power sur l'affirmation tonitruante d'un État "100% numérique". Outre un argument évident de singularisation géopolitique lié à sa situation géographique et historique, ce laboratoire peut, après quelques années d'expérience, constituer un cas utile sans toutefois prétendre à rendre compte totalement des enjeux de la gouvernance à l'ère numérique et ses modalités.

Le cas estonien est un mode unique et à part entière d'assimilation du numérique dans la sphère publique et politique au côté des trois autres grands modèles : (1) la Chine et son approche "dystopique et totalitaire" ; (2) la Russie qui militariserait la donnée tant à des fins intérieures qu'extérieures ; (3) les démocraties occidentales qui tenteraient de conformer la révolution

numérique aux principes libéraux.¹

Il faut naturellement tenter d'aller au-delà d'une analyse trop simpliste pour saisir la spécificité de l'Estonie et ses éventuelles limites. La clé du contexte estonien repose sur la notion de "redevabilité mutuelle".² La logique de la transparence "by design", embarquée dans le discours politique et les infrastructures techniques, est promue au rang de valeur nationale comme logiciel de l'équilibre des pouvoirs. Non plus classiquement entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire mais dans le sens d'un contrôle réciproque de l'État et des citoyens. L'asymétrie des rapports entre citoyen et État et l'histoire politique ne plaident pas cependant pour une auto-limitation naturelle d'un pouvoir quel qu'il soit. En effet, la construction de la confiance de tous envers de tels dispositifs a un coût collectif : celui du sacrifice d'une large partie du concept de vie privée

1. Andrew Keen, *The Internet is not the Answer*, Atlantic Books, 2014.

2. Geoffroy Berson, *L'Estonie, modèle de démocratie numérique ?*, Medium, 24 sept. 2018.

pourtant essentiel dans l'histoire démocratique.

La transparence numérique estonienne repose et implique donc une désacralisation progressive de la sphère privée, au rebours de ce que Benjamin Constant (1767-1830) avait théorisé comme "liberté des Modernes". Il faut ici citer le penseur libéral qui dénonçait l'illusion de l'efficacité de la limitation des pouvoirs par l'accroissement de leur nombre : "L'autorité qui émane de la volonté générale n'est pas légitime par cela seul [...]. La souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative. Au point où commence l'indépendance de l'existence individuelle, s'arrête la juridiction de cette souveraineté. Si la société franchit cette ligne, elle se rend aussi coupable de tyrannie que le despote qui n'a pour titre que le glaive exterminateur. La légitimité de l'autorité dépend de son objet aussi bien que de sa source"³.

La fatalisme ambiant qui déclare la lutte contre la captation des données privées perdue d'avance fait glisser inexorablement la vie privée auparavant "sacrée" vers une ère post-vie privée (post-privacy) portée non seulement par des initiatives politiques comme le cas estonien mais aussi par l'agenda clairement assumé⁴ des majors du numérique. Pour revenir à l'Estonie, il faut aussi considérer la particularité historique et géographique pour comprendre pourquoi les estoniens

3. Benjamin CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, mai 1815

4. Eric Schmidt, à l'époque PDG de Google, n'affirmait-il pas, il y a déjà près de 10 ans, en 2009 sur CNBC "Si vous faites quelque chose et que vous ne voulez que personne ne le sache, peut-être devriez-vous déjà commencer par ne pas le faire", "If you have something that you don't want anyone to know, maybe you shouldn't be doing it in the first place" ?.

développent une confiance qui peut sembler naïve dans leurs institutions politiques et publiques. Par son histoire récente depuis la chute de l'Union soviétique, la population estonienne croit dans le pouvoir de transformation de ses institutions qui bénéficient d'un fort capital de sympathie, probablement liée aussi à la taille du pays qui engendre une certaine proximité mécanique des citoyens, des élus et de l'administration. La relation au concept de totalitarisme, pourtant marquant dans l'environnement de cette partie de l'Europe, n'a absolument pas la même traduction collective que l'Allemagne par exemple ou d'autres pays de l'Est pour qui il est inconcevable d'accorder un tel blanc-seing à une administration étatique.

Les autorités estoniennes défendent leur politique numérique par trois principaux arguments. En premier lieu, dans une Europe orientale en retard économique, le "saut technologique" a servi de narration à l'effort collectif de progrès. Deuxièmement, la très faible densité de population a amené les autorités à de vastes plans d'infrastructures numériques. Enfin – et non sans paradoxe vue les risques de cyber attaques⁵ – la numérisation et la "dématérialisation" de l'État a été défendue comme une volonté de souveraineté et d'indépendance politique vis-à-vis de la Russie.

L'Estonie, en définitive, est un cas de dépolitisation clairement assumée. L'objectif affiché est ainsi de créer un "État invisible" dont les prérogatives seraient réduites à celles d'un fournisseur de services publics performants. Le critère de performance managérial domine ainsi une relation plus clientéliste que ci-

5. En effet, une des cyber attaques les plus retentissante jamais réalisée à l'échelle d'un pays a visée l'Estonie en 2007 sur fond de tension avec la Russie. En conséquence, l'OTAN a installé à Tallin son centre de cyberdéfense en 2013.

toyenne avec la population. Une telle "Democracy As a Service" de l'expérience estonienne préfigure-t-elle l'avenir de la gouvernance numérique ?

Gouvernance par les nombres

Au cœur de la gouvernance se trouvent la confiance des gouvernés envers les gouvernants et la coopération entre les représentants du peuple. Or nous traversons actuellement une crise de la confiance populaire et de la coopération publique. Les démocraties occidentales ont, dans le passé, fait face à des crises périodiques caractérisées par un effondrement de la confiance envers les politiciens et les institutions publiques, une faible participation populaire dans le processus politique et un profond scepticisme sur la capacité du système démocratique à résoudre les problèmes urgents ou servir les intérêts à long terme d'un pays dans son ensemble. Mais la crise actuelle semble être qualitativement différente : (1) la méfiance mutuelle entre les citoyens et la classe politique dans le contexte contemporain que le philosophe Pierre Manent résume comme "la démagogie populiste et le fanatisme du centre"⁶ ; (2) le fonctionnement du monde numérique n'est pas immédiatement compatible avec les valeurs du système de gouvernement représentatif. Celles-ci reposent sur l'idée de gouvernement par le peuple alors que l'avènement du numérique porte en lui l'idée d'une "gouvernance par les nombres"⁷. Une telle conception de la gouvernance finit par ef-

facier les frontières physiques et culturelles, soumet l'État-nation et l'État-providence au marché mondial et démantèle les règles protectrices qui régissent la nature, le travail et la monnaie.

Cette évolution remet en question l'idée même de souveraineté nationale et populaire. Le modèle représentatif est lui aussi hybride, mêlant des éléments démocratiques, aristocratiques et monarchiques. La souveraineté populaire est limitée non seulement par l'état de droit mais aussi par les prérogatives du chef d'État : "l' élu n'est jamais le double ni le porte-parole de l'électeur, mais il gouverne en anticipant le jour où le public rendra son jugement"⁸. Aujourd'hui la perte de confiance des citoyens en leurs représentants sape l'autorité des élus et, par conséquent, jette le doute sur la légitimité des lois qu'ils votent, y compris l'autorité des institutions publiques qui sont responsables pour la gestion des politiques de régulation.

Par ailleurs, le contrat social sur lequel se fonde le système représentatif est remis en question par une évolution encore plus fondamentale que la crise de confiance – la logique même de la démocratie représentative. Celle-ci conjugue l'égalité devant la loi avec la liberté de conscience et d'expression. Grâce à ce double principe les citoyens participent à la gouvernance de l'espace politique et, en tant que gouvernés, ils ont la possibilité de critiquer les gouvernants. En revanche, la participation civique et la critique permettent au système démocratique de fonctionner et de s'améliorer en corrigeant ses propres dérives, notamment la concentration du pouvoir et des richesses qui caractérise les démocraties contemporaines. Or

6. Pierre MANENT, «*Démagogie populiste et fanatisme du centre*», in *Le peuple existe-t-il ?*, sous la direction de Michel Wieviorka, Sciences Humaines, 2012, pp. 275–86.

7. Alain SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

8. Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 2012.

le numérique renforce l'extension et l'intensité du processus de mondialisation, c'est-à-dire des forces du "Marché total, peuplé de particules contractantes n'ayant entre elles des relations que fondées sur le calcul d'intérêt. Ce calcul, sous l'égide duquel on contracte, tend ainsi à occuper la place jadis dévolue à la Loi comme référence normative"⁹. Dans la mesure où les nombres remplacent la loi comme instrument de gouvernance, la loi cède sa place au logiciel et la réglementation à la régulation.

Face à cette évolution, la représentation par les nombres qui irrigue les droits et lois est de plus en plus éloignée de l'état du monde réel. Cet écart entre représentation et réalité mine la crédibilité du cadre éthique de la démocratie. Ainsi l'égalité devant la loi peut cacher non seulement des privilèges concernant le statut social de certaines personnes mais aussi et surtout des différences quant à l'accès à la propriété – notamment la propriété privée liée aux données personnelles. En effet, l'extension du marché mondial entraîne une transformation de la nature même du pouvoir politique – le passage de l'idéal de gouvernement par le peuple à l'idée d'un gouvernement impersonnel qui prend de plus en plus la forme de la gouvernance par les nombres, consacrée par la notion de "plateformisation de l'État". Un tel pouvoir favorise le calcul d'intérêts particuliers aux dépens du Bien commun, c'est-à-dire le triomphe de l'utilité individuelle ou collective sur la solidarité interpersonnelle. Désormais la compétition entre individus considère le calcul économique comme étant plus fondamental que la poursuite d'un ordre social juste – c'est le risque d'un retour du Darwinisme social alimenté par l'abus de monopole des plateformes technologiques.

9. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres*, op. cit., p. 15.

Gouvernance de l'infrastructure, gouvernance par l'infrastructure

La particularité d'internet comme instrument de pouvoir réside dans l'hybridation de multiples matériaux qui lui confère une véritable nature de Léviathan conforme à la célèbre allégorie de Thomas Hobbes. En effet, ces modes de pouvoir polymorphes transcendent les limites et les acteurs historiques du droit international, qu'il s'agisse des États ou des traités internationaux. La gouvernance distribuée entre le design des protocoles techniques, les politiques d'acteurs privés et commerciaux, et les organes administratifs de fonctionnement du réseau ont inauguré un nouvel écosystème de puissance articulant au niveau global infrastructures techniques, lois, et parties prenantes multiples de toutes tailles.

Ces jeux de pouvoir par procuration de l'infrastructure technique ont engendré un véritable "tournant infrastructurel"¹⁰. Ainsi, on peut compter quatre dimensions imbriquées de la gouvernance d'internet par l'infrastructure¹¹. En premier lieu, il s'agit de distinguer nettement la façon dont internet est gouverné de celle dont il est utilisé. En second lieu, le spectre nécessaire à l'analyse de la gouvernance d'internet ne doit pas se limiter aux technologies de l'information et des enjeux de pouvoir liés au software mais bien étendre son attention jusqu'au confins matériels et leurs effets concrets dans les domaines des microprocesseurs ou de la gestion du spectre hertzien par exemple. Troisième-

10. Francesca Musiani, Derrick L. Coghurn, Laura DeNardis, Nanette S. Levinson Eds., *The Turn to Infrastructure in Internet Governance*, Palgrave Macmillan US, 2016.

11. DeNardis, Laura (2014). *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Pr

mement, l'attention donnée aux institutions encadrant l'infrastructure d'internet (ICANN...) ne doit pas masquer l'impact des design techniques, des agendas politiques des entreprises privées, des législations locales et du droit international. Enfin, au-delà des discours technophiles, il faut aussi souligner les stratégies de restriction d'accès, de contrôle ou encore de censure. En conséquence, on peut énoncer six fonctions de l'écosystème de gouvernance d'internet :

- (i) L'administration des ressources critiques (gestion des noms de domaines par exemple)
- (ii) L'établissement des standards et des protocoles techniques (TCP/IP, HTTP)
- (iii) La coordination des accès et des interconnexions (entre les principaux câbles sous-marins et terrestres)
- (iv) Les politiques de cyber-sécurité
- (v) Les politiques vis-à-vis des intermédiaires privés (fournisseurs d'accès, hébergeurs, plateformes)
- (vi) L'architecture juridique et la gestion des droits de propriété intellectuelle

Contrairement à une idée reçue, internet est un dispositif hybride extrêmement matériel constitué par un agencement invisible de strates qui composent le réseau de réseaux. Les modalités d'action de cet agencement réticulaire, sa performativité, et sa distribution constituent le cœur des enjeux de gouvernance.

Cette caractéristique distribuée, performative et "invisible" de la gouvernance d'internet interroge les concepts, les méthodes et les disciplines classiques de l'analyse politique comme le Droit ou la Science politique. La nature même des pouvoirs ainsi déployés déroute par la complexité de leurs imbrications, leur déterritorialisation et leur amplitude. En définitive, le concept de souveraineté, notion essentielle depuis le traité de Westphalie de 1648, se voit frontalement interrogé.

Vers une "soft sovereignty"

La notion de souveraineté est le fruit de complexes constructions historiques. Si elle réside fondamentalement dans un couplage "naturel" avec la notion de territoire, l'historiographie du couple souveraineté-territoire révèle aussi une forte hybridité – qu'il s'agisse de la période post-coloniale puis plus récemment de l'après-guerre froide et de l'avènement d'une globalisation érodant inexorablement l'autorité des États, en tant que "sujets souverains" du droit international.

Rupture inaugurant la période moderne, le fondement du pouvoir, progressivement défini par la volonté générale et le consentement populaire (contrat social), interroge le lien entre souveraineté et territoire, son inscription dans l'espace et ses nouvelles fragilités.

Les pouvoirs autoritaires, voire dictatoriaux ont parfaitement analysé dès son avènement les risques et les potentialités d'internet, comme la Chine qui combine son effet levier pour la croissance économique avec un contrôle étatique élevé. Pour leur part, les démocraties sont prises en étau entre défense des libertés individuelles et nécessaire limitation de leur extensivité dont l'État souverain moderne doit être à la fois le garant de jure et de facto. Or, de multiples exemples attestent d'une perte patente d'efficacité et de souveraineté, notamment concentré dans l'incapacité à prélever équitablement l'impôt, assurer la sécurité des infrastructures et faire respecter l'application de la loi. Cet état de fait, fruit d'une longue dévolution des prérogatives étatiques, atteint les limites de l'acceptation sociale. L'année 2019 sera probablement celle d'une tentative de reprise explicite de souveraineté par les démocraties occidentales sur internet. Dès 2015 et le contexte particulier de la lutte anti-terroriste, le long état d'urgence instauré par la France pendant près de

deux ans a permis à son issu d'intégrer dans le droit commun des dispositions d'exception en matière de contrôle d'internet¹². L'entrée en application en mai 2018 du Règlement général sur la protection des données (RGPD), les auditions sénatoriales américaines des dirigeants des principaux acteurs du numérique ou encore les premières amendes record infligées aux mêmes acteurs par l'Union européenne pour abus de position dominante illustrent le changement d'attitude des puissances étatiques.

Néanmoins, ce retournement d'attitude des États, au-delà des effets d'annonce, pourrait se révéler être un piège redoutable. Sur un plan opérationnel la restauration d'une forme de souveraineté étatique pourra au contraire révéler la faiblesse des démocraties occidentales à faire appliquer la loi face aux Léviathans numériques. Cette menace collective sur la perte de confiance tant dans l'autorité étatique que dans la technologie a été publiquement soulignée par le Président français à l'occasion du Sommet pour la gouvernance d'Internet à l'Unesco en novembre 2018 :

"Nos gouvernements, nos populations ne vont pas pouvoir tolérer encore longtemps les torrents de haine que déversent en ligne des auteurs protégés par un anonymat devenu problématique. Nous sommes en cette fin d'année 2018 à un tournant : non seulement Internet est menacé, mais Internet commence à être décrit lui-même par certains comme une menace, singulièrement dans les socié-

12. Code de la Sécurité intérieure Article L851-3, créé par LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 - art. 5 *"I.-Dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du présent livre et pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, il peut être imposé aux opérateurs et aux personnes mentionnés à l'article L. 851-1 la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés destinés, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste"*.

*tés démocratiques"*¹³.

L'instauration de nouvelles régulations étatiques pourrait avoir pour conséquence une archipélisation rapide d'internet. Plusieurs initiatives laissent entrevoir l'apparition de protocoles alternatifs au TCP/IP. Plusieurs figures fondatrices (Tim Berner Lee, Louis Pouzin) travaillent explicitement à des protocoles censés restaurer un internet originel protégé symétriquement des excès de concentration commerciale et de la régulation étatique. La décentralisation de futurs protocoles et leur multiplication entraîneraient de facto des alternatives au protocole TCP/IP, décuplant ainsi les effets destructeurs sur la souveraineté étatique. Naturellement conscient de ce risque, l'avenir sera-t-il à une redéfinition opérationnelle du concept de souveraineté ? A l'image de l'expansion des procédures de soft law et de l'émergence d'une véritable normativité de la compliance, des discussions commencent à voir le jour sur une souveraineté négociée entre États souverains et opérateurs comme par exemple sur la thématique des propos haineux sur les plateformes. Les majors, sous la double pression des États et d'une crise de réputation chez leurs utilisateurs, cherchent à établir de véritables procédures para-juridiques de "droit souple" pour prendre part à une régulation de leurs contenus. Ainsi, une "procédure d'appel" vient d'être mise en place par Facebook en cas de contestation d'un blocage de contenu par le réseau social. Une "soft souveraineté" négociée est-elle en train de voir le jour pour éviter l'explosion d'internet, dommageable tant pour les états que pour les majors ?

13. <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-au-forum-gouvernance-internet-a-l-unesco/>

Internet existera-t-il encore dans 10 ans ? Pour les démocraties occidentales, la toxicité politique d'internet atteint des seuils désormais critiques. Non seulement à propos de question de sécurité des systèmes d'information mais plus symboliquement par une mise à nue de la faiblesse inhérente aux systèmes démocratiques qui en favorisant l'individualisation absolue des droits laisse le champ libre y compris à ses fossoyeurs. L'efficacité performative de la souveraineté de l'État garante de la confiance collective trouve dans les réseaux numériques un adversaire redoutable. Une reprise de contrôle est-elle possible ? Les régimes autoritaires ont-ils eu finalement raison de maintenir un fort contrôle sur les échanges numériques ? La question se pose à la simple vue de l'évolution législative des états démocratiques inexorablement attirés par un modèle de restauration de pouvoir.

Mais un retour de l'autorité risque de provoquer une prolifération de protocoles embarquant dans leur design une autonomie quasi impossible à réguler dans les faits.

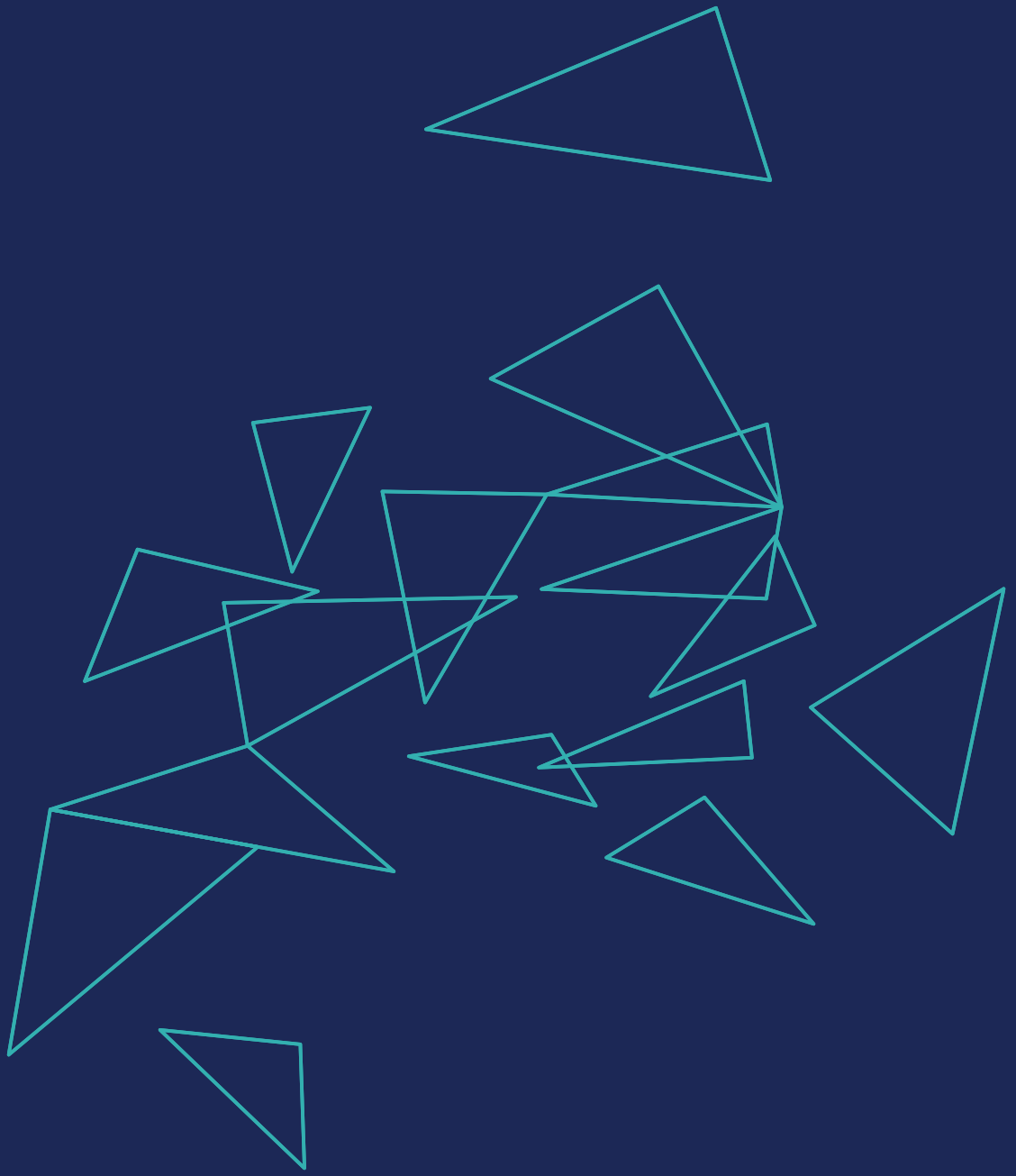
Les majors du numérique n'ont pas non plus intérêt à une libanisation de la sphère numérique. Une convergence d'intérêt semble ainsi devoir structurer une sorte d'équilibre des pouvoirs entre États démocratiques et majors du numériques. Les uns devant se prémunir contre les effets anti-sociaux des réseaux tout en acceptant une limitation de leur souveraineté, les autres protégeant leur position économique en acceptant de modérer leur abus de position dominante. Le pire n'est peut-être pas à attendre d'une telle situation qui, si elle érode certes la vision idéale de la souveraineté étatique, pourrait permettre une forme d'équilibre des responsabilités dans la sphère numérique. Cette tendance profonde à la "platformisation" générale des relations sociales, non seulement économiques, mais aussi politique, pourrait peut-être éviter l'explosion du réseau des réseaux indéniablement source de conflits aggravés.

Crédits photos

Couverture : © Getty Image - Qi Yang
Audrey Azoulay / © UNESCO - Christelle Alix,
Helen Margetts / DR, Damien de Chillaz / DR,
Dominique Lambert / © Unamur Benjamin Brolet,
Mariasaria Taddeo / DR, Bertrand Piccard / © Solar Impulse | Stéphane Gros
Solar Impulse / © Solar Impulse | Revillard | Rezo.ch
Autres crédits photo : Shutterstock / DR

Pour le contenu écrit





OPTIC