French Government Submission to NETmundial

- Area: ROADMAP FOR THE FURTHER EVOLUTION OF THE INTERNET GOVERNANCE ECOSYSTEM
- Entitled by: Damien Coudeville
- Region: France
- Organization: French Ministry of Foreign Affairs
- Sector: Government
- Keywords: France, EU, multistakeholderism, ICANN, accountability

Abstract

The French Government appreciates the opportunity to participate in NETmundial and to share with all stakeholders the French and English versions of our initial roadmap proposal for the future of Internet governance.

Document

French Government Submission to NETmundial

Initial Roadmap Proposal for the Future of Internet Governance

4 March 2014

1. Given the complexity and diversity of Internet issues, Internet governance is getting more and more topical an issue in a growing number of international fora, where the debate tends to focus on the most appropriate model of Internet governance. Ever since the WSIS back in 2003 and 2005, France has been advocating for the multi-stakeholder model with a view to preserving a single, open, free and secure Internet. France also acknowledges that perceived shortcomings of the multi-stakeholder model have offered a context for alternative, some would say more authoritarian, advocacy approaches in favour of more governmental control over the Internet. France is resolute in its intention to address these perceived shortcomings which give weight to an intergovernmental model of Internet governance.

2. Now two parallel processes are on the verge of being launched at international level that will affect the future of Internet governance. The WSIS+10 review process by the UN might soon lead to the organization of a high level event, possibly a new summit with negotiated conclusions, in 2015. This eventuality should definitely give the EU a sense of urgency to ensuring the success of the Global Multi-stakeholder Forum on the Future of Internet Governance to be hosted by Brazil in Sao Paulo in late April 2014. For this very reason, France welcomes and wants to join in all recent efforts by other EU Member States, the Commission and EEAS, aimed at reaching a European consensus on the two objectives of the Sao Paulo Forum: “(1) crafting Internet governance principles; and (2) proposing a roadmap for the further evolution of the Internet governance ecosystem”. Focusing on the second objective, this paper is to be considered as France’s own contribution to a coherent and comprehensive set of European food for thought papers.

3. First, as part of the general debate over the future of Internet governance, France reaffirms that in essence, Internet governance cannot but include all stakeholders. Difficulties arise only when considering specific Internet governance issues, primarily on the question of who should assume the leadership role. In areas such as cybersecurity, intellectual property, privacy, consumer protection, child protection or taxation, which governments address through domestic legislation and international treaties, governments clearly dominate the process, although not to the exclusion of other stakeholders. In areas related to the coordination of the Internet technical infrastructure, however, no government can reasonably have a similar leadership or might even have to intervene in the process. Interferences between the coordination of the Internet technical infrastructure and the Internet-related public policies should be avoided through the enhancement of the cooperation and the dialogue between the various relevant entities.

4. Second and as a consequence, France maintains that while a global Internet governance ecosystem must obviously include all private organisations responsible for the coordination of the Internet technical infrastructure (the so-called I*, such as the IETF and the RIR), it also has to make room for the multilateral system (and such fora as ITU, OECD or WIPO), where governments defend their citizens' interests in international negotiations on a range of Internet-related public policy issues. Given the growing number of international fora which address ever more complex and diverse Internet issues, a comprehensive roadmap to the further evolution of the Internet governance ecosystem should then also require all stakeholders to agree on a few principles – including the basic principle of subsidiarity, well known from the EU Member States, whereby any Internet governance issue ought to be handled by the smallest body capable of addressing that issue effectively.

5. Beyond these considerations which derive from the common multi-stakeholder conceptual approach to Internet governance, France acknowledges that ICANN and the oversight of the Domain Name System (DNS) are, in practice, key points that need to be tackled in the debates on the future of Internet governance. ICANN embodies both the success of the multi-stakeholder model of Internet governance and its shortcomings. France therefore believes that all stakeholders should give every possible consideration to the twofold reasons why ICANN and the oversight of the DNS are so controversial.

6. As a late November 13 report by the Congressional Research Service reads, "one criticism is fuelled by concerns of many nations that the US government holds undue legacy influence and control over ICANN and the DNS."[*] As the leaders of I* themselves recently called for "accelerating the globalization of ICANN and IANA functions" in their late October 7 Montevideo Statement, France wants to point out that this first shortcoming of the multi-stakeholder model embodied by ICANN does not raise concerns among governments only.

7. The other "criticism reflects the tension between national governments and the current performance and governance processes of ICANN, whereby governments feel they lack adequate influence over ICANN decisions that affect a range of Internet policies issues"[*]. Indeed, many ICANN decisions affect areas such as intellectual property, privacy or cybersecurity which "governments have addressed for their own citizens through domestic legislation, as well as through international treaties"[*]. This second shortcoming gives solid ground to governments who presently support a greater role for governments in the oversight of Internet because they feel their interests are not adequately addressed within ICANN's multi-stakeholder system. These are very

legitimate concerns that no stakeholder should deny. Besides, the feeling that one's interests are not adequately addressed within ICANN's multi-stakeholder system is, again, not shared among governments only. "The current performance and governance processes of ICANN" also worry all stakeholders who call for more accountability in the Board's decision-making processes.

8. France intends to overcome both criticisms of the multi-stakeholder model embodied by ICANN. In this context, France first welcomes the late February 17 ICANN Board's resolution to create six President's Advisory Groups dedicated to enhancing the Affirmation of Commitments, ICANN's decision?making processes and policy structures, ICANN's legal structure, processes for root server system, IANA multi-stakeholder accountability, and Internet governance. France supports ICANN President's work to reshape ICANN, and is looking forward to discussing these Advisory Groups' recommendations in the next Singapore and London meetings of ICANN.

9. Second and accordingly, France is convinced that the roadmap to the future of Internet governance will have to balance the pace of globalizing ICANN, which represents a prior objective, and the oversight of the DNS activities with the pace of bridging ICANN's gap of accountability before all stakeholders. As far as France is concerned, the overarching goal of the roadmap should be to establish a schedule for making ICANN responsible for the oversight of the DNS by globalising the Affirmation of Commitments and organising the devolution of the IANA functions to ICANN.

10. ICANN's accountability has always been key to confidence in the multi-stakeholder model. As a start, France suggests to work on mitigating the concerns expressed by most stakeholders on the absence of separation of powers within ICANN in general and of binding mechanisms for the Board's decisions in particular. In this respect, the provisions of the Affirmation of Commitments and IANA contracts must be considered carefully, as present external constraints over ICANN that should be transferred and internalised within the future ICANN system. Other future accountability mechanisms would have to be designed jointly by all stakeholders so that the ICANN multi-stakeholder system can adequately address their interests.

11. France calls for a broad European consensus on this initial roadmap proposal and invites ICANN, the US government, EU, Brazilian authorities and all stakeholders in the High level multi-stakeholder committee of the Sao Paulo forum, and all other partner countries, to engage in a direct dialogue over these concrete goals. In the meantime, France intends to work with all stakeholders to define the conditions under which ICANN can be rendered accountable before them all and achieve the utmost level of international

confidence. In doing that, France means to include all the governments who presently support a more intergovernmental approach to Internet governance, so that all stakeholders can already build on the success of the Sao Paulo process in the next WSIS+10 review process.

[*] Congressional Research Service. “Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress (updated)”. November 13, 2013. R42351.

Contribution du gouvernement français au forum NETmundial

Proposition initiale de feuille de route pour le futur de la gouvernance d’internet

4 mars 2014

1. La complexité et la diversité croissantes des sujets internet ont mis la gouvernance mondiale du réseau au cœur des débats d’un nombre lui-même toujours plus grand d’enceintes internationales, où l’accent tend à être mis sur le modèle le plus approprié de gouvernance. Depuis les SMSI de 2003 et 2005, la France a constamment plaidé pour le modèle dit multi-parties prenantes et promu la vision d’un internet unique, libre, ouvert et sécurisé. Mais la France admet aussi que les lacunes observées du modèle multi-parties

prenantes ont favorisé l'émergence d'autres approches de gouvernance du réseau, qualifiées par certains d'autoritaires, en faveur d'un plus grand contrôle des gouvernements sur internet. La France est fermement déterminée à corriger avec ses partenaires ces lacunes qui alimentent aujourd'hui les plaidoyers en faveur d'un modèle intergouvernemental de gouvernance d'internet.

2. Aujourd'hui, deux processus parallèles qui auront des conséquences sur le futur de la gouvernance d'internet sont sur le point d'être lancés. Le processus de révision après dix ans du SMSI par l'ONU pourrait bientôt mener à l'organisation en 2015 d'un événement de haut niveau, voire d'un nouveau sommet avec conclusions négociées. Cette éventualité devrait urgemment encourager l'UE à assurer le succès du Forum global multi-parties prenantes sur le futur de la gouvernance d'internet organisé à Sao Paulo par le Brésil fin avril 2014. À cet égard, la France salue les efforts récents des autres États Membres, de la Commission et du SEAE, qui ont pour but de parvenir à un consensus européen sur les deux objectifs affichés du Forum : « (1) élaborer des principes pour la gouvernance de l'Internet ; et (2) établir une feuille de route pour l'évolution future de l'écosystème de la gouvernance d'internet ». Avec ce document, qui se concentre sur le deuxième objectif du Forum, la France entend joindre sa propre contribution à un ensemble cohérent et exhaustif de documents européens de réflexion sur le futur de la gouvernance d'internet.

3. Dans le cadre du débat général sur le futur de la gouvernance d'internet, la France réaffirme d'emblée que par définition, la gouvernance d'internet ne peut être que multi-parties prenantes. Les difficultés ne surviennent qu'ensuite, dans le traitement de sujets spécifiques de gouvernance et principalement sur la question de savoir quelle partie prenante peut avoir un rôle de chef de file à assumer. Dans les domaines de la cyber-sécurité, de la propriété intellectuelle, de la protection de la vie privée, de la protection des consommateurs, de la protection de l'enfance ou de la fiscalité, qui font notamment l'objet de législations nationales et/ou de traités internationaux, les gouvernements dominent clairement le processus, même s'ils n'excluent pas les autres parties prenantes. En revanche, dans le domaine de la coordination du fonctionnement technique des infrastructures d'internet, aucun gouvernement ne peut raisonnablement assumer un rôle similaire de chef de file, voire même ne devrait avoir à intervenir dans le processus. Les interférences entre la coordination du fonctionnement technique d'internet et les politiques publiques relatives à internet, devraient par ailleurs être évitées grâce au renforcement de la coopération et du dialogue entre les diverses institutions concernées.

4. De façon corollaire, la France maintient qu'un écosystème global de gouvernance d'internet doit non seulement et évidemment inclure toutes les organisations privées chargées de coordonner le fonctionnement technique de l'infrastructure d'internet

(lesdites I*, comme l'IETF et les RIR), mais aussi faire place au système multilatéral (et à des enceintes comme l'UIT, l'OCDE ou l'OMPI), dans lequel les gouvernements défendent les intérêts de leurs citoyens au cours de négociations internationales portant sur toute une série de questions de politiques publiques relatives à internet. Mais étant donné le nombre croissant d'enceintes qui abordent des sujets internet toujours plus complexes et divers, et avant d'établir une feuille de route sur l'évolution prochaine de l'écosystème de gouvernance d'internet, l'ensemble des parties prenantes devrait alors s'accorder sur un petit nombre de principes – dont le principe de subsidiarité, bien connu des États Membres de l'UE, par lequel toute question de gouvernance d'internet aurait à être traitée par le plus petit organisme à même de mener ce traitement efficacement.

5. Au-delà de ces considérations théoriques sur la gouvernance multi-parties prenantes d'internet, la France reconnaît qu'en pratique, l'ICANN et la supervision du système des noms de domaine (DNS) demeurent des points d'achoppement des débats sur la gouvernance d'internet et qu'ils devront être résolus dans le futur. L'ICANN incarne à la fois le succès et les lacunes du modèle multi-parties prenantes de gouvernance d'internet. La France croit donc nécessaire d'attirer toute l'attention des parties prenantes sur les deux raisons pour lesquelles l'ICANN et la supervision du DNS soulèvent tant de controverses.

6. Comme en fait état un rapport du Congressional Research Service daté du 13 novembre dernier, la première critique faite à l'ICANN est « alimentée par les préoccupations de nombreux États estimant que le gouvernement américain a hérité d'une influence et d'un contrôle indus sur l'ICANN et le DNS »[*]. Dans la mesure toutefois où les dirigeants des I* ont eux-mêmes appelé à « l'accélération de la globalisation de l'ICANN et des fonctions IANA » (Déclaration de Montevideo du 7 octobre 2013), la France souhaite souligner que cette première lacune du modèle multi-parties prenantes incarné par l'ICANN, n'est pas qu'une source de préoccupation pour les seuls gouvernements.

7. L'autre critique « reflète la tension entre les gouvernements nationaux et la gouvernance et la performance actuelles des processus de l'ICANN, par lesquels les gouvernements ont le sentiment de manquer d'influence sur des décisions de l'ICANN qui ont des conséquences en termes de politiques publiques relatives à internet »[*]. De fait, beaucoup des décisions de l'ICANN ont des effets dans des domaines comme la propriété intellectuelle, la protection de la vie privée ou la cyber-sécurité, que « les gouvernements abordent pour le compte de leurs citoyens au travers de législations nationales comme au travers de traités internationaux »[*]. Cette seconde lacune constitue une base solide pour les gouvernements qui souhaitent un renforcement de leur rôle dans la supervision du DNS, simplement parce qu'ils estiment que le modèle multi-

parties prenantes de l'ICANN ne leur permet pas de défendre adéquatement leurs intérêts. De telles préoccupations sont extrêmement légitimes et aucune partie prenante n'est en droit de les dénier. D'ailleurs et encore une fois, le sentiment que le modèle multi-parties prenantes de l'ICANN ne permet pas de défendre adéquatement ses intérêts, n'est pas seulement partagé par les seuls gouvernements. « La gouvernance et la performance actuelles des processus de l'ICANN » inquiètent aussi l'ensemble des parties prenantes qui réclament plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes [accountability] dans les processus de prise de décision par le Board de l'ICANN.

8. La France veut pallier à ces deux critiques du modèle multi-parties prenantes incarné par l'ICANN. Dans ce contexte, elle souhaite déjà saluer la résolution du Board datée du 17 février dernier, qui crée six Groupes de Conseil du PDG de l'ICANN dédiés à améliorer l'Affirmation of Commitments, les processus de prise de décision et la structure institutionnelle de l'ICANN, sa structure légale, les processus pour le système des serveurs racines, la transparence et l'obligation de rendre des comptes vis-à-vis de toutes les parties prenantes, et la gouvernance d'internet. La France soutient les travaux du PDG de l'ICANN pour remodeler l'organisation et attend avec intérêt de discuter les recommandations de ces Groupes de Conseil lors des prochaines réunions de l'ICANN à Singapour et à Londres.

9. Dans la logique exposée précédemment, la France est également convaincue que la feuille de route pour le futur de la gouvernance d'internet devra parvenir à un équilibre entre l'accélération de la globalisation de l'ICANN, qui représente un objectif prioritaire, et de la supervision du DNS, et l'accélération de la résolution des problèmes de transparence et du respect de l'obligation de rendre des comptes de l'ICANN vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes. De ce point de vue et pour la France, le but ultime de la feuille de route devrait être d'établir un calendrier pour conférer à l'ICANN la responsabilité permanente de la supervision du DNS en globalisant l'Affirmation of Commitments et organisant le transfert des fonctions IANA vers l'ICANN.

10. Le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence de l'ICANN ont toujours été indispensables pour la confiance dans le modèle multi-parties prenantes. Comme point de départ, la France suggère de travailler à atténuer les inquiétudes de la plupart des parties prenantes sur l'absence de séparation des pouvoirs au sein de l'ICANN en général, et sur l'absence de mécanismes contraignants à l'encontre des décisions du Board en particulier. À ce titre, les dispositions de l'Affirmation of Commitments et des contrats IANA devraient être considérées avec attention, en tant que contraintes externes exercées actuellement sur l'ICANN et destinées à être transférées et internalisées au sein du futur système ICANN. De façon à garantir que ce futur système permette aux parties prenantes de défendre leurs intérêts, celles-ci pourraient

ultérieurement envisager la conception en commun d'autres mécanismes destinés à renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes de l'ICANN.

11. La France appelle à un large consensus européen sur cette proposition initiale de feuille de route et elle invite l'ICANN, le gouvernement des États-Unis, l'UE, les autorités brésiliennes et toutes les parties au sein du Comité multi-parties prenantes de haut niveau du Forum de Sao Paulo, ainsi que tous ses autres pays partenaires, à s'engager dans un dialogue direct sur ces objectifs concrets. Dans l'attente, la France veut travailler avec l'ensemble des parties prenantes à définir les conditions sous lesquelles l'ICANN peut être rendue responsable devant eux et ainsi acquérir le plus haut niveau de confiance internationale. Ce faisant, la France entend inclure tous les gouvernements qui soutiennent aujourd'hui une approche plus intergouvernementale de la gouvernance d'internet, de façon à ce que l'ensemble des parties prenantes puisse d'ores et déjà capitaliser sur le succès du processus de Sao Paulo pour le prochain processus de révision après dix ans du SMSI.

[*] Congressional Research Service. "Internet Governance and the Domain Name System: Issues for Congress (updated)". November 13, 2013. R42351.