

3.2.2 : ICANN ITS SUPPORTING ORGANISATIONS AND THE INTERNET REGIONAL REGISTRIES

ICANN SES ORGANISMES D'APPUI ET LES REGISTRES REGIONAUX D'INTERNET

3.2.2.1. ICANN (John Postel)

**Témoignage de Jon Postel
Directeur du Département Réseaux Informatiques
Institut des Sciences de l'Information
Université de Californie Sud**

Devant

La Sous-Commission des Recherches de Base

Et

La Sous-Commission de Technologie

De

La Commission des Sciences

Chambre des Représentants des Etats Unis

7 octobre 1998

Je m'appelle Jon Postel, je suis le Directeur du Département Réseaux Informatiques de l'Institut des Sciences de l'Information à l'Université de Californie Sud. Je dirige également l'Institution d'Attribution des Noms sur Internet, IANA, qui est l'organe central chargé de la coordination de l'espace des adresses et des noms de domaines, ainsi que des conventions de protocole Internet, deux fonctions essentielles pour l'utilisation et le bon fonctionnement d'Internet.

Je suis heureux de prendre part à cette revue du processus de transfert de ces fonctions administratives et de coordination à une nouvelle organisation internationale privée à but non lucratif. A ce jour, ces fonctions ont en grande partie été assumées conformément à des contrats gouvernementaux. Dès que cette nouvelle organisation privée sera mise en place et deviendra opérationnelle, il lui incombera la responsabilité de superviser et de financer cette œuvre importante. Après plusieurs années de discussions et plusieurs mois de travail ardu suite à la publication, par le Ministère du Commerce le 5 juin 1998 du soit-disant Livre Blanc, nous sommes sur le point de relever le défi lancé dans ce

Livre. Il s'agit de créer une organisation consensuelle mondiale à but non lucratif doté d'un conseil international, de procédures transparentes et justes et d'une représentation des différents groupes d'acteurs de l'Internet, depuis les techniciens qui ont créé et veillé sur l'Internet dès ses premiers jours, en passant par les intérêts commerciaux qui le considèrent comme un outil commercial important, jusqu'aux utilisateurs individuels à travers le monde.

Il faut préciser dès le début que ce processus n'a jamais eu pour objectif de créer une organisation qui serait une «structure monolithique de gouvernance Internet» pour utiliser les propres termes du Livre. Au contraire, et toujours selon les termes du même Livre, nous avons cherché à initier «un processus stable pour aborder les questions spécifiques de gestion et d'administration permanentes des noms et numéros sur Internet».

Il est difficile de dire combien ardue fut cette tâche d'une envergure pourtant limitée. Les opinions sont très variées quant au type de supervision nécessaire ou souhaitable, à la forme de l'organisation qui sera chargée de cette supervision, ainsi qu'au processus requis pour réaliser ce qui a peut être pu être fait. Il fallait trouver un juste milieu car il apparaît que chacun dans le monde a, sur ces questions, son point de vue, auquel il s'accroche fortement dans la plupart des cas. Bien sûr il y en a qui ont des vues extrêmement idiosyncratiques sur certains sujets, mais la majorité de ceux qui ont participé au débat sont des défenseurs raisonnables et consciencieux de points de vue particuliers. C'est la très grande diversité des opinions qui a rendu la recherche de consensus si difficile.

Néanmoins nous avons pu soumettre au Ministère du Commerce une proposition de création de l'Organe d'Attribution des Noms et Numéros sur Internet («ICANN»). Cette proposition a reçu un large appui consensuel de la part des acteurs de l'Internet. Bien sûr consensus ne signifie pas unanimité et il existe encore des points de vue fortement soutenues sur diverses questions et qui sont contraires à certains aspects spécifiques de la proposition. Peut-être bien que certains de ces points de vue pourraient et devraient être prises en compte dans la proposition de consensus. Le travail se poursuit, ce n'est pas encore un produit fini, et par conséquent toutes les bonnes idées sont les bienvenues. Je suis convaincu que cet effort, en dépit de tout le dur labeur de nombreuses personnes, n'a pas permis d'avoir un modèle parfait. Mais je reste également convaincu qu'il offre une base solide pour aller de l'avant, et une plate-forme pour le travail qui reste à faire.

On peut donc s'étonner que nous ayons pu atteindre cet objectif, non seulement parce que le temps imparti était extrêmement court, mais aussi parce que la création d'une organisation consensuelle internationale n'est pas chose aisée. Lorsqu'on y ajoute les points de vue fortement défendus par de nombreux acteurs, les discussions préalables qui avaient créé de sérieux doutes sur les motivations et les intentions réelles, sans oublier le fait que l'Internet lui-même évolue plus

rapidement qu'on ne pouvait le prévoir, la notion de consensus global sur la gestion de l'organisation relève presque de l'utopie. Et pourtant, nous avons réussi à faire ce premier pas décisif parce que tous les acteurs responsables ont compris que s'ils ne mettaient pas de côté leurs programmes individuels pour s'unir et créer cette organisation, ils ne pourraient réaliser ni leurs programmes ni leurs aspirations pour l'Internet.

Il y avait une question autour de laquelle l'unanimité semblait presque se faire, c'est que l'Internet ne doit pas être géré par un gouvernement, qu'il soit national ou multinational. Comme c'était apparemment la seule alternative pour obtenir le consensus, tous les acteurs responsables se sont unis et ont travaillé ardemment pour vaincre cet obstacle majeur. Ce qui a été accompli est, comme je l'ai déjà dit, tout à fait étonnant compte tenu du contexte, et constitue un signe de bon augure pour la résolution consensuelle des questions très difficiles de politique qui ont été mises de côté pour pouvoir mieux se concentrer sur la création de cette nouvelle organisation.

Bref, je pense que la transition se passe très bien. Il nous reste encore du travail à faire avant que cette nouvelle organisation ne devienne entièrement opérationnelle. Toutefois, je pense que cet objectif sera atteint d'ici à quelques mois et alors nous tous qui avons joué un rôle dans sa création, en réalité le monde entier, aura de quoi être fier, fier de quelque chose que nous allons laisser derrière nous et qui contribuera au développement du monde bien longtemps après notre disparition de cette terre.

Qu'il me soit permis à présent de décrire comment nous en sommes arrivés là où nous sommes aujourd'hui et pourquoi je pense que ce qui a été réalisé est véritablement un consensus. Le Livre Blanc daté du 5 juin constituait véritablement un défi aux acteurs d'Internet pour la création d'une organisation consensuelle internationale à but non lucratif qui prendra le relai des importantes fonctions administratives et de coordination décrites ci-dessus. Sitôt après la parution du Livre Blanc, l'IANA a publié une déclaration par laquelle il antécipait les conclusions contenues dans ce Livre et indique par ailleurs qu'il était prêt à «transférer ses responsabilités à un organisation internationale à but non lucratif gérée par un conseil d'administration représentatif de l'ensemble des intérêts d'Internet dans le monde». Bien sûr, être prêt à effectuer un tel transfert et avoir les moyens appropriés pour le faire sont deux choses différentes. Comme le Livre n'a pas, et ne pouvait d'ailleurs pas, instruire d'une manière spécifique la communauté mondiale d'Internet de créer cette nouvelle organisation, il est revenu aux acteurs individuels d'assumer cette responsabilité. Comme j'avais été impliqué dans le système de nom de domaine depuis sa création, et aussi comme l'IANA joue un rôle très prépondérant dans ce domaine, il paraissait logique que l'IANA puisse jouer le rôle de leader en facilitant la recherche d'un consensus global, condition préalable pour relever le défi contenu dans le Livre Blanc. C'est ce que nous avons entrepris de faire.

Le 24 juin 1998 l'IANA a publié un premier document intitulé le «Cadre de Discussion des Recommandations» du Livre Blanc qui proposait plusieurs concepts clés qui semblaient adaptées à la nouvelle organisation.

- ◆ Elle doit être à but non lucratif afin de garantir une coordination centrale impartiale de l'Internet;
- ◆ Elle doit être opérationnelle d'ici le 30 Septembre 1998 lorsque les contrats des gouvernements clés seront arrivés à terme;
- ◆ Elle doit être guidée par un large consensus international et industriel, et le conseil d'administration doit être représentatif de l'ensemble des intérêts internationaux et de fonctions;
- ◆ Des conseils spécialisés doivent faire le gros du travail sous la supervision du conseil d'Administration pour assurer l'équité; et
- ◆ Un conseil intérimaire doit être créé pour gérer le processus d'élection d'un conseil permanent.

Le 26 juin 1998, l'IANA a publié un autre document intitulé «Suggestions pour une Nouvelle Structure Organisationnelle» qui présente une discussion plus détaillée sur les principes contenus dans le document «Cadre» du 24 juin . Il encourage les parties concernées à s'impliquer autant que possible dans ce processus. Il a par ailleurs fait remarquer qu'un certain nombre d'organisations avaient annoncé des réunions de concertation pour discuter de ces questions en vue d'aider à identifier des concepts de consensus. L'IANA a applaudi tous ces efforts et s'est proposé pour donner des idées spécifiques à quiconque voulait examiner ces questions. Nous avons souligné que c'était seulement les «premières idées devant être discutées» et nous avons encouragé tout le monde à nous envoyer des commentaires sur ces idées sur le site Web installé à cet effet à l'adresse suivante comments@iana.org. Tous les commentaires pertinents que nous avons reçus ont été mis à la disposition du public à l'adresse www.iana.org.

Il est peut être utile, à ce niveau, de parler de l'accusation portée par certains selon laquelle l'IANA, en exprimant directement ses opinions et suggestions à la communauté d'Internet et en l'invitant à faire part de ses commentaires, faussait quelque peu le véritable jeu démocratique. La plupart de ces critiques proviennent d'un petit nombre de voix autorisées, y compris une petite minorité des personnes impliquées dans l'une des concertations pour la recherche de consensus, notamment le Forum International sur le Livre Blanc (IFWP) qui a eu lieu au cours de ces derniers mois. Leur plainte, si je comprends bien, est que tout ce qui se fait en dehors du FIWP est contraire à la loi parce que le IFWP était le seul forum légitime de recherche de consensus. Comme l'IANA, en plus de sa participation aux réunions de l'IFWP a également produit ses propres projets de documents et les a mis à la disposition du public pour susciter des commentaires, ces critiques affirment que les efforts d'IANA visaient à fausser le «véritable» jeu démocratique.

Il y a plusieurs points pertinents. D'abord l'IFWP a été créé pour servir de forum de discussions. Il ne prétendait pas être le seul forum. D'ailleurs il y avait des discussions dans de nombreux endroits, de différentes manières, et ce partout dans le monde. L'IFWP était un cadre indiqué de discussion, mais il n'a jamais cherché à faire de véritables propositions en vue de la création d'une nouvelle organisation. Chacune des quatre réunions de l'IFWP a effectivement donné lieu à diverses déclarations de «consensus» qui malheureusement étaient souvent d'ordre général. Par exemple on pourrait à juste titre dire que certaines, sinon toutes les réunions de l'IFWP, ont abouti à un consensus, à savoir que la nouvelle organisation devrait être une organisation de membres. Malheureusement aucune de ces réunions n'a proposé de suggestions concrètes, encore moins un consensus, sur la forme d'une telle adhésion, ou sur son organisation ou encore sur le rôle des adhérents dans la gestion de l'organisation. Ces détails sont bien sûr très importants et le fait qu'ils n'apparaissent pas rend tout «consensus» sur l'adhésion quelque peu moins utile que ce qu'il aurait dû être.

Il est surprenant que l'IFWP n'ait pas fait de propositions spécifiques ou n'ait pas produit de documents spécifiques. Les documents de société, tout comme les plans de jeu de football, ne sont pas faciles à rédiger dans un stade où il y a des milliers de fans très enthousiastes, chacun avec son crayon rouge à la main essayant d'avoir le consensus sur chaque mot. La discussion en groupe est une très bonne chose mais la rédaction en groupe est moins productive. L'IFWP a atteint son objectif et il l'a bien atteint. La plupart de ceux qui ont organisé et ont pris part au processus de l'IFWP reconnaissent et acceptent cet état de choses. En réalité, la plupart d'entre eux sont de farouches supporters de la proposition qu'ICANN a soumise au Ministère du Commerce. Cependant, une faible minorité, pour quelque raison, a choisi non seulement d'être en désaccord avec la proposition, ce qui naturellement est leur droit, mais également de la considérer comme étant la preuve d'un certain complot international visant à empêcher le véritable jeu démocratique. C'est décevant, mais peut-être est-ce inévitable qu'il y aura toujours une petite frange de vues extrémistes lorsque ce dont il est question représente quelque chose qui touche (au moins potentiellement) chaque personne sur la planète.

La réalité est que l'IANA a participé à chacune des réunions de l'IFWP et qu'en outre il a communiqué, tant par téléphone que par courrier électronique. Une autre preuve de cette communication est la réception de centaines de commentaires provenant de personnes et organisations représentant tous les groupes d'acteurs imaginables de l'Internet. Nous avons écouté tous ceux qui avaient des commentaires ou des suggestions à faire, et nous avons par la suite consigné ces derniers dans des documents. Le 13 juillet 1998 nous avons réalisé une version élargie du Projet de Discussion en date du 26 Juin, en y ajoutant plus de détails et en apportant différents changements suite aux commentaires et suggestions que nous avons reçus. Le 17 Juillet 1998 nous avons publié notre premier projet de règlement; une seconde édition qui montre les commentaires et suggestions reçus a été diffusée le 4 Août; une troisième édition qui montre plus de commentaires a été diffusée le 24 Août. Tous ces projets étaient mis à la disposition du monde entier et les personnes ainsi que

les organisations de par le monde ont fait leurs commentaires. Nous avons reçu des commentaires de plus de 50 pays. Ces commentaires provenaient des individus, des organisations techniques, des organisations impliquées dans l'administration de l'Internet, des entreprises commerciales, des organes gouvernementaux et de nombreuses personnes. Ce processus se voulait être aussi démocratique que possible. Seulement la seule chose qui n'a pas été «démocratique» ce fut en fait la rédaction du projet, mais le monde entier pouvait constater les résultats à chaque fois qu'un nouveau document était élaboré.

Le 17 Septembre 1998 nous avons publié la quatrième édition du projet de règlement, avec cette fois-ci la collaboration active de Network Solution, Inc (NSI). NSI qui était et qui demeure un acteur important dans cette discussion, avait déjà publié son propre projet de règlement qui était très différent sur certains points des projets de documents de l'IANA. NSI était également un participant actif dans le processus de l'IFWP en étant présent à toutes les réunions de l'IFWP. NSI et IANA sont tous les deux arrivés à la conclusion que la seule manière raisonnable d'obtenir un consensus était de voir si nous pouvions combiner les deux projets de façon à susciter le soutien de tous les acteurs. Nous (je veux dire moi-même et le CEO de NSI, Gabe Battista et d'autres qui travaillent avec nous) avons passé énormément de temps dans les réunions, les conférences par téléphone durant deux semaines, essayant de mettre les deux documents ensemble. Le 17 septembre nous avons publié un jeu de document commun IANA-NSI. Dans l'ensemble de projet de document a été bien reçu, mais il y avait quelques clauses qui constituaient pour beaucoup de personnes des sources d'inquiétude. De plus le fait que NSI et IANA ont parrainé ce projet a apparemment convaincu beaucoup de gens que cette organisation consensuelle pourrait devenir une réalité. Nous avons donc reçu d'un grand nombre d'acteurs et d'organisations représentant les acteurs beaucoup de commentaires. C'est ce qui explique la parution le 28 septembre 1998, de la cinquième version du projet de documents.

Comme je l'ai dit plus haut, le 30 septembre était la date limite présumée pour la création de cette nouvelle organisation parce que le contrat de NSI avec NSF devait expirer à cette même date. Or il est apparu que le gouvernement n'avait pas encore terminé ses discussions avec NSI au sujet des dispositions du transfert à ce moment, et a dû proroger le contrat d'une semaine. C'est ce qui nous a permis d'avoir un peu plus de temps et ainsi nous avons soumis notre proposition consensuelle au Ministère du Commerce le 2 octobre 1998. Ladite proposition est jointe à ce témoignage.

Qu'il vous souvienne que l'un des principes soulignés par IANA le 24 juin était la création d'un conseil intérimaire pour gérer cette organisation jusqu'à la mise en place d'un processus permanent pour la désignation en cours du conseil d'administration. Notre raisonnement simple était le suivant: si nous ne disposons pas encore d'une organisation, il ne saurait y avoir de mécanisme de sélection du conseil - comme on dit le problème du poussin et de l'oeuf. Dès lors notre conclusion, qui est devenue la conclusion consensuelle, était qu'il nous fallait trouver un groupe de

personnes hautement compétentes, de différentes nationalités et ayant des fonctions diverses, qui accepteraient d'achever le processus de création de la nouvelle organisation y compris, et c'est le plus important, de poursuivre le processus de sélection de ses dirigeants. Certains ont demandé une élection à l'échelle mondiale de ce conseil intérimaire sur internet - une sorte de «une adresse e-mail, un vote». Mais la plupart des acteurs ont trouvé que ce n'était pas pratique vu qu'à l'époque il n'y avait pas d'organisation en place pour gérer et suivre un tel processus. Dès lors, la seule alternative pratique qu'on pouvait imaginer pour créer un conseil intérimaire, était de demander des suggestions de tous et de chacun, de prendre en compte et de rechercher des réactions à ces suggestions, et enfin d'essayer de dégager une proposition de conseil qui pourrait avoir l'appui consensuel de la communauté d'Internet.

Bien sûr nous reconnaissons que ce procédé peut facilement être critiqué comme étant anti démocratique et fermé. Mais le fait est que ni nous même ni quelqu'un d'autre à notre connaissance n'a pu concevoir un autre plan pour la sélection du conseil intérimaire (ce qui dans la proposition de ICANN est désigné par «Premières»), qui soit pratique et acceptable aux yeux de la grande majorité des acteurs d'Internet. D'autre part nous avons une date limite et un organisation à mettre en place. Nous n'avions donc pas le temps d'attendre que quelqu'un invente quelque chose de nouveau ou de convaincre le monde que cette invention allait marcher. Nous avons alors fait de notre mieux compte tenu des circonstances. Nous avons recherché de par le monde des personnes hautement qualifiées et essayé de les convaincre d'accepter ce poste de bénévole où ils pourraient prendre part à des débats très controversés sur des questions très complexes avec de très ardents défenseurs, en ajoutant qu'une fois qu'elles auraient accompli ce travail elles ne pourraient plus continuer comme membres du conseil d'administration (pour écarter toute idée d'intérêt personnel).

Nous n'avons pas été surpris de constater qu'il n'y avait pas beaucoup de volontaires pour ce poste. Mais après beaucoup de travail ardu et de pression de la part de nombreuses personnes, nous avons réussi à convaincre neuf personnes de qualité exceptionnelle pour qu'elles se portent volontaires pour cette tâche importante, mais je suis désolé de l'avouer, un travail presque ingrat sans aucun doute. Leurs noms et expériences figurent dans les documents joints à ce témoignage. Nous apprécions et respectons leur volonté de contribuer à l'intérêt public mondial à travers la stabilité opérationnelle de l'Internet.

Il nous reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant que cette nouvelle institution ne joue efficacement son rôle de coordination et de supervision. Toutefois, nous avons fait un premier pas très important. La majeure partie du travail qui reste à faire sera effectuée par d'autres personnes. IANA poursuivra son travail technique et je resterai bien entendu impliqué dans le processus, mais il est temps pour que ICANN commence à prendre le relai de ces efforts. Je suis persuadé qu'il est bien placé pour le faire.

C'est avec plaisir que je répondrai à toutes vos questions.