

**Sommet mondial sur la société de l'information  
Table ronde sur le « spam »**

18 Novembre 2005, Tunis

Constance Bommelaer : [constance.bommelaer@ddmedias.pm.gouv.fr](mailto:constance.bommelaer@ddmedias.pm.gouv.fr)  
Direction du Développement des Médias  
Services du Premier Ministre

**Méthodologies des politiques publiques françaises, européennes et internationales:  
l'émergence d'une approche multi-acteurs et transversale**

Depuis la première phase du SMSI, les acteurs publics et privés, prenant pleinement conscience de la difficulté de lutter contre le spam, ont progressivement affiné une méthodologie dont certains principes leur sont devenus communs.

Les approches nationales se sont ouvertes à l'ensemble des acteurs concernés ( **I** ). Par ailleurs, les organisations internationales et européennes ont également contribué à définir des principes méthodologiques communs pour améliorer les politiques anti-spam nationales ( **II** ).

**I Des approches nationales ouvertes à l'ensemble des acteurs concernés**

En France, par exemple, le gouvernement a décidé d'adopter une méthode de travail résolument ouverte. En juillet 2003, il a donc fondé un « groupe de contact<sup>1</sup> » ayant pour objectif de faciliter et d'accompagner la mise en œuvre d'actions concrètes contribuant à résorber le spam, dans ses causes comme dans ses effets. Aujourd'hui, les approches nationales sont à la fois multi-acteurs (A) et fondées sur des solutions mixtes (B).

**A – Une approche multi-acteurs**

Le groupe de contact français notamment est constitué de quatre catégories de membres : des autorités de régulation (CNIL, ART), des organisations représentatives des utilisateurs de l'internet (éditeurs de contenus, industriels de l'informatique, utilisateurs et consommateurs) des personnes disposant d'une expertise particulière (juridique, technique etc..) et de représentants de l'État.

**• Une plate-forme publique au service des acteurs privés**

Ce type de groupe multi-acteurs fournit une plate-forme publique au service des acteurs privés.

---

<sup>1</sup> [http://www.ddm.gouv.fr/dossiers\\_thematiques/documents/spam07.html](http://www.ddm.gouv.fr/dossiers_thematiques/documents/spam07.html)

Ex : Un des apports essentiels des agents publics est de finaliser une définition claire permettant aux internautes de comprendre la nature des mails qu'ils reçoivent et ainsi de distinguer les spams des mails légitimes.

- **Une connaissance du secteur privée mise au service d'objectifs publics**

L'approche multi-acteurs permet également de mettre les connaissances du secteur privé au service d'objectifs publics. La présence du secteur privé dans un groupe de contact et notamment de personnes ayant un travail très « opérationnel » permet de nourrir la sphère politique de connaissances techniques dont elle ne dispose pas toujours.

Ex : Le travail de recensement et de clarification des techniques de filtrage est fait au bénéfice de l'ensemble des participants du groupe. Ceci permet à tous de mieux comprendre les enjeux politiques et économiques qui se profilent en matière de technique de lutte anti-spam.

## **B – Une approche fondée sur des solutions mixtes**

Les approches nationales ont également tendance à se fonder sur des solutions mixtes : législation, application effective des lois, mesures techniques, éducation et sensibilisation des acteurs.

- **Le recherche d'une réglementation appropriée**

Afin d'améliorer la lutte contre le spam, la France a voté le 21 juin dernier la Loi pour la confiance en l'économie numérique<sup>2</sup> qui transpose la directive européenne du 12 juillet 2002<sup>3</sup> et qui fournit explicitement des outils juridiques pour contrer le spam. En complément, il est apparu judicieux dans le cadre du groupe de contact de favoriser l'émergence d'une solution non législative, soit d'auto-régulation des commerçants en ligne. Une concertation entre les acteurs privés et publics s'est donc organisée afin de trouver les bases commune d'une charte qui pourrait être applicable à l'ensemble des acteurs économiques français. L'autorité de protection des données personnelles française (CNIL) a récemment été saisie pour donner son avis sur le texte.

- **La recherche de mesures techniques efficaces**

Par ailleurs, les solutions mixtes impliquent la recherche de mesures techniques efficaces. L'action publique française mobilise actuellement l'ensemble des ressources techniques disponibles pour améliorer la connaissance du fléau du spam et la riposte judiciaire qu'elle nécessite.

Ex : La Direction du développement des médias a mené un projet de réouverture de « boîte à spam », « Signal-spam » destiné à être un intermédiaire en réception et prétraitement des plaintes. Concrètement, ce centre de ressources assure un service permettant aux usagers de transférer vers une adresse mail spécifique les spams dont ils sont victimes. L'envoi de

---

<sup>2</sup> Loi n° 2004-575 pour la confiance en l'économie numérique.

<sup>3</sup> Directive 2002/58/CE concernant le traitement de données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

l'internaute ne vaut pas plainte mais déclenche une analyse du message avec, le cas échéant, transmission aux autorités chargées du traitement des plaintes en matière de spam.

Pour compléter cette approche nationale, les États et la France en particulier se sont inspirés des principes méthodologiques dégagés par les organisations internationales et les institutions européennes (II).

## **II Une approche internationale qui clarifie les enjeux nationaux**

### **A - Une approche internationale nécessaire**

L'approche internationale et européenne sont rapidement apparues comme nécessaires. Le caractère transfrontalier du spam en rend la répression particulièrement difficile. C'est pour cette raison qu'il était essentiel que les États intègrent rapidement la dimension internationale du phénomène en participant aux événements qui sont organisés.

#### **• La prise de conscience de la dimension internationale**

La communauté internationale se mobilise à la fois sur la coopération judiciaire et l'échange d'information et de bonnes pratiques.

La France est particulièrement présente dans l'ensemble des enceintes internationales et européennes au sein desquelles l'on traite de ces questions (OCDE, UIT, ASEM...). Les actions engagées par la communauté internationale tendent à établir des convergences de définition et de méthodes de mesure du spam. Par ailleurs, des actions multilatérales sont engagées pour identifier et tenter de résorber les failles techniques qui facilitent la diffusion du spam.

Pour mémoire, on peut rappeler les principales enceintes au sein desquelles la lutte contre le spam est devenue une priorité :

- L'Union européenne : Elle a mis en place un réseau des autorités nationales en charge de la lutte contre le spam (CNSA).
- l'OCDE : Elle a depuis le début fourni un travail de fond qui a enrichi tant les réflexions nationales que les travaux d'autres organisations internationales : Elle a notamment souligné lors de son atelier de Bruxelles en février 2002 la nécessité d'une approche pluridimensionnelle.
- l'UIT : Lors de l'atelier thématique organisé en juillet dernier dans le cadre de la préparation de la seconde phase du SMSI elle a notamment mis en avant la recherche d'une solution globale.

#### **• L'internationalisation et l'eupéanisation des politiques publiques nationales**

En conséquence, l'approche internationale s'intègre dans la conception même des politiques publiques françaises aujourd'hui. Elle permet de mettre en œuvre les politiques arrêtées à une échelle tant internationale qu'eupéenne.

## **B - Une approche internationale à laquelle la France participe activement**

La réflexion et les plans d'action de la communauté internationale sont menés par la mutualisation des approches nationales. Chaque État, de part sa tradition et ses pôles d'excellence permet d'apporter une pierre supplémentaire à l'édifice.

### **• Des différences qui enrichissent la communauté internationale**

L'approche internationale est tout d'abord faite de différences nationales qui enrichissent le débat de la communauté internationale. A ce titre, la France souhaite porter le message particulier selon lequel si l'approche internationale est incontournable pour prétendre lutter contre le fléau du spam, elle n'est pas une fin en soi. Afin d'être effective et efficace, cette approche internationale doit s'approfondir de manière concomitante à une première recherche de cohérence au niveau national.

Ex : En France, nous travaillons activement à la clarification des rôles des acteurs nationaux. La justice, les forces de police, la gendarmerie, l'autorité de protection des données personnelles (CNIL) ainsi que celle en charge de la répression des fraudes et de la protection des consommateurs (DGCCRF) doivent connaître le rôle dévolu en particulier à chacun. Il est inutile de démultiplier les points de contacts avec les homologues internationaux si cette première clarification n'est pas faite. Nous estimons que cette mise en cohérence doit accompagner sinon précéder l'internationalisation de la lutte contre le spam.

Il faut également noter que l'approche internationale est animée par des organisations internationales ou européennes aux formats et aux traditions variés. Nous pensons également que de ces différences peuvent naître une complémentarité et donc une force.

Ex : On a bien réalisé l'avantage que représente l'enceinte de l'UIT pour intégrer la problématique des pays en développement qui sont nombreux à ne pas encore disposer de législation adaptée.

### **• La contribution particulière de la France**

La France participe activement au débat international et EU. Chaque pays, de part sa tradition intellectuelle et les méthodes de travail qui en découlent est en mesure d'enrichir la réflexion de la communauté internationale et d'étendre la portée des actions qui s'organisent au niveau international.

En premier lieu, la France souhaite concentrer ses efforts en matière de coopération internationale. Elle décide donc de cibler les événements et les travaux auxquels elle doit participer. Cette attitude procède d'un réel souci de recherche d'efficacité.

## **Conclusion : ouverture et perspectives**

En conclusion, l'on peut se demander quels enseignements des méthodologies anti-spam qui ont été mises en place ? Il nous semble que la stratégie des États pour lutter contre le fléau du spam doit s'appuyer sur une approche ouverte, ouverte aux acteurs pertinents qu'ils soient publics ou privés, et ouverte sur la dimension intrinsèquement internationale du sujet.

Il n'en résulte pas forcément une uniformisation des politiques car des différences d'approches persistent (et heureusement). Cependant, la mutualisation de certains principes de méthodologie attestent de la nécessité pour les pays de participer aux actions de coopération internationale.