

Théories de la gouvernance et société de l'information

Tom Dedeurwaerdere

Université catholique de Louvain (UCLouvain) and F.R.S.-FNRS, Belgium

Bibliographical reference

Dedeurwaerdere, T., 2007, "Théories de la gouvernance et société de l'information", in Ph. Goujon, S. Lavelle, B. Six and V. Dumont, *Technique, Communication et Société*, Presses Universitaires de Namur, 2007, XIII-XX.

Self-archived author copy

This copy is for your personal, non-commercial use only.

For all other uses, permission shall be obtained from the copyright owner.

Copyright: © Presses universitaires de Namur 2007 - All rights reserved.

Préface : Théories de la gouvernance et société de l'information

Tom Dedeurwaerdere

UCL – Louvain-la-Neuve (B)

Le présent ouvrage « *Technique, communication et société : à la recherche d'un modèle de gouvernance* » est le résultat d'un effort collectif de recherche sur la question de la gouvernance de la société de l'information. En relevant le défi d'un croisement de perspectives théoriques sur la gouvernance d'une part et de l'analyse des pratiques technologiques et sociales d'autre part, il dégage des perspectives nouvelles au dialogue entre sciences et société ouvert par les courants de l'évaluation des technologies (*technology assessment*) et de l'informatique sociale (*social informatics*).

Le concept clef de l'ouvrage est celui de gouvernance. D'une façon générale, la gouvernance désigne tout processus de conception, de choix et d'implémentation de règles de vie en commun. Le concept a émergé au courant des années 1980 dans le contexte de la globalisation, avec la montée en puissance de nombreux acteurs non étatiques et de leur influence croissante sur les processus de choix collectif. Vu la diversité de ces acteurs, le concept a été utilisé avec des connotations diverses, allant de la « bonne gouvernance » promue par la Banque Mondiale, jusqu'à la gouvernance communautaire promue par les acteurs associatifs du développement, l'auto-régulation des acteurs privés et associatifs, ou encore les modes de gouvernance participatifs et délibératifs promus par les courants de la démocratie procédurale.

Aujourd'hui, après deux décennies de recherches et d'expérimentations, certains traits communs de l'usage du concept de gouvernance commencent à émerger. Premièrement, la gouvernance est un processus à acteurs multiples. Une pluralité d'acteurs non étatiques intervient dans la conception, le choix et l'implémentation des règles de vie en commun. Deuxièmement, la gouvernance est un processus à niveaux multiples. Le processus de choix collectif est un processus interactif qui associe des acteurs aussi bien du niveau local, national qu'international.

Si l'on confronte ces traits dominants du nouveau discours à la pratique, une image plus contrastée émerge cependant. Premièrement, la littérature sur l'analyse de la transformation des pratiques de décision collective ne révèle pas une transition massive de processus étatiques classiques de type *command and control* vers des processus de gouvernance multi-acteurs. Ce qu'on observe est une hybridation des deux. En effet, en dépit du changement de discours, les processus domestiques traditionnels de création de règles restent toujours au centre des transformations en cours, et la plupart des expérimentations avec les nouveaux mécanismes de gouvernance sont composées d'éléments des deux paradigmes : d'une part, ces mécanismes mobilisent des acteurs classiques, liés aux structures de pouvoir de l'État centralisé, neo-corporatiste ou libéral-pluraliste, tout en intégrant, d'autre part, des nouveaux acteurs comme une source complémentaire de légitimité institutionnelle. Il y a des exceptions, comme par exemple l'organisation non gouvernementale *Creative Commons*, qui est à l'origine d'une transformation dans les pratiques de droit d'auteur, mais ceci ne représente pas la tendance dominante.

Le deuxième trait du nouveau discours, l'évolution vers un système de gouvernance à niveaux multiples, résiste mieux à l'analyse des pratiques effectives. La littérature montre clairement un recul de la capacité de régulation et de décision collective de l'État, par rapport à la capacité de nouveaux centres de décision comme les autorités indépendantes de régulation à l'intérieur des États ou les agences multilatérales au niveau supranational. Des exemples saillants sont les banques centrales, les règles de commerce internationales et des marchés financiers, ou encore l'influence du niveau Européen de réglementation. Dans ce cadre, on peut parler d'un changement dans le statut de l'État-nation. Ce dernier évolue vers un État intermédiaire, qui doit naviguer entre des demandes sociales nationales domestiques d'une part et des nouvelles contraintes régionales et globales d'autre part.

La confrontation du discours aux pratiques politiques fait émerger plusieurs questions nouvelles. Quel est le rôle de cette gouvernance « multi-acteurs » par rapport au rôle que continuent à jouer les acteurs étatiques classiques ? Quel est le niveau approprié d'action pour les acteurs non-étatiques dans leur participation au processus de création des règles collectives ? Comment évaluer les résultats des processus de gouvernance hybrides et multi-niveaux ?

D'un point de vue normatif, l'hybridation entre la gouvernance multi-acteurs et les formes conventionnelles de décision collective correspond au modèle de gouvernance à deux étages développé par Jürgen Habermas dans son ouvrage *Faktizität und Geltung* publié en 1992. Dans cet ouvrage, le rôle de la gouvernance multi-acteurs est clairement différencié du rôle des acteurs étatiques conventionnels. Le rôle de la gouvernance est analysé à partir des acteurs de la société civile – essentiellement les associations et les organisations non gouvernementales privées ainsi que les institutions délibératives publiques en périphérie du système politique comme les universités. D'après Habermas leur rôle est d'organiser un débat libre et ouvert non soumis aux contraintes des systèmes fonctionnels de l'argent et du pouvoir, débat organisé selon les critères de la théorie de l'agir communicationnel. Le débat libre et ouvert doit permettre une démocratisation profonde de la société à travers la participation de l'ensemble des acteurs sociaux au débat publique. Pour Habermas, ce débat a un double rôle. D'une part, il permet d'organiser un apprentissage sur les insuffisances du fonctionnement des systèmes par la perception et l'identification des problèmes, ainsi que par la révélation des préférences collectives et des nouveaux besoins. D'autre part, il permet de formuler des propositions politiques et de faire pression sur les décideurs. Mais ce type d'apprentissage « libre et ouvert », « sensible » aux insuffisances des systèmes, ne peut pas s'organiser au niveau des acteurs étatiques conventionnels. En effet, ces derniers sont soumis à deux types de contraintes : les contraintes d'un système de légitimation formelle du pouvoir à travers le débat parlementaire et les procédures de l'État de droit, d'une part, et les contraintes d'un appareil bureaucratique de gestion des besoins fonctionnels de la société dans l'intérêt général, d'autre part.

La théorie de la démocratie délibérative développée par Habermas dans *Faktizität und Geltung* a été très influente. Ce fut une des premières tentatives théoriques de justifier d'un point de vue normatif le rôle spécifique des acteurs de la société civile dans la société post-conventionnelle. Elle a eu une influence directe sur différentes expérimentations avec la délibération publique comme les jury de citoyens, les consultations des acteurs de la société civile ou les conseils participatifs. Cependant, même si le nouveau discours sur la gouvernance se fonde également sur cette vision à deux étages et s'inscrit dans la ligne de ces expérimentations institutionnelles, les travaux sur la gouvernance montrent que cette perspective normative sur le rôle de la société civile reste encore largement insuffisante. Dans la perspective de la théorie de l'agir communicationnel de Habermas, le rôle des acteurs de la société civile reste limité à un rôle de critique éclairée des mécanismes de régulation, dont la transformation dépend de décisions au niveau de la sphère politique, ou à un rôle d'influence sur la prise de décision, sans autres garanties que la participation aux procédures de consultation. Dans le cas de la gouvernance des nouvelles technologies, un lien plus direct entre la réflexivité sociale des acteurs et la prise de décision par les acteurs collectifs est cependant nécessaire.

Ce rôle étendu de la gouvernance a fait l'objet de nombreux travaux sur le devenir des sciences et des technologies. Ces travaux développent une critique plus poussée des limites du pouvoir de régulation de l'État, qui est confronté aux dynamiques sociales autonomes dans des contextes d'application non pris en compte par le contexte d'élaboration des règles. Cette critique plus approfondie, basée sur l'écart entre les règles et les dynamiques sociales d'usage des règles, a été développée dans plusieurs travaux sur les sciences et les technologies. Par exemple, Ulrich Beck, dans son ouvrage *La société du risque*, met l'accent sur les conséquences non anticipées de l'introduction de nouvelles technologies, comme lors de l'usage de pesticides par des agriculteurs, dans des contextes où le contrôle rationnel est difficile à réaliser – ou encore l'effet des cultures d'OGM sur la biodiversité et la santé publique. Dans un autre contexte, les travaux de Lawrence Lessig sur la *lex informatica* montrent comment des standards techniques adoptés par des acteurs techniques de la société de l'information créent *de facto* un système de régulation parallèle au système de régulation juridique. Ou encore, les travaux en théorie des organisations d'Argyris et Schön ont montré comment des acteurs exploitent l'espace d'ambiguïté des règles fonctionnelles pour développer un apprentissage décentralisé et une

appropriation personnelle de ces règles. Le point commun de ces différents travaux désormais classiques est que la complexité croissante des systèmes socio-techniques crée de nouveaux problèmes collectifs qui concernent un ensemble hybride d'acteurs étatiques et non-étatiques dont le contrôle échappe au système de régulation étatique classique.

Ces limites du pouvoir de régulation de l'État montrent la nécessité d'envisager de nouvelles formes de responsabilité collective. C'est pourquoi les théories de la gouvernance mettent l'accent sur le développement d'initiatives d'action collective au sein même des organisations et institutions sociales, pour faire face aux problèmes d'un type nouveau comme les risques imprévisibles, l'expérimentation animale ou la régulation des contenus illicites sur Internet, pour ne citer que quelques exemples. C'est-à-dire qu'elles envisagent un rôle plus étendu de la réflexivité sociale qui, au-delà de son rôle conventionnel d'influence sur la décision publique, doit également avoir un impact sur le changement des comportements et la prise de décision des acteurs dans les organisations d'action collective concernées.

Le présent ouvrage présente des travaux de recherche qui tentent de relever ce nouveau défi posé par les théories de la gouvernance, tant au niveau théorique, que sur un plan pratique par rapport à la gouvernance des nouvelles technologies de l'information. Deux dimensions particulières d'une conception élargie de la réflexivité sont au cœur de l'ouvrage : l'approche par l'apprentissage social et l'approche par la modernisation réflexive.

Tout d'abord, l'approche par l'apprentissage social est présente dans la plupart des articles du présent ouvrage. Selon cette approche, la gouvernance doit contribuer à l'organisation d'un apprentissage social sur le cadrage normatif et cognitif des problèmes à prendre en compte dans la création des règles collectives. L'accent est ici sur le fait que la gouvernance, à la différence des processus conventionnels de *command and control*, permet d'impliquer une multitude d'acteurs dans un apprentissage collectif autour des valeurs, des perceptions et des significations plurielles mobilisées dans le débat sur le choix des règles de vie en commun. Les controverses autour du « cadrage » sont au cœur de différents débats autour de l'évolution des nouvelles technologies de l'information, que l'on pense aux controverses autour des droits de propriété sur les résultats de l'innovation technologique et sur les œuvres créatives, à la problématique de la protection de la vie privée sur Internet, ou encore au choix entre un mode de régulation technologique ou légale des contenus illicites sur Internet.

Plusieurs questions spécifiques sont soulevées par cette hypothèse du lien entre gouvernance et apprentissage social, comme l'évaluation de l'effectivité de l'apprentissage social, le rôle des différents acteurs collectifs dans cet apprentissage social et la question de la capacitation de la réflexivité des acteurs. L'apprentissage social peut être défini d'une façon générale comme un processus dans lequel des individus (consommateurs, citoyens, usagers des technologies, etc.) et des acteurs collectifs (groupes citoyens, entreprises, syndicats, organisations internationales, etc.) acquièrent des connaissances qui ont pour effet un changement de comportement. Il s'agit donc d'un processus qui implique la société dans son ensemble et qui, ultimement, relie les nouveaux cadres qui résultent de l'apprentissage à des changements effectifs dans les comportements des acteurs individuels et collectifs. Le rôle de la gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux dans l'apprentissage social autour des technologies de l'information n'est plus à démontrer. L'on peut citer par exemple le rôle des acteurs techniques dans le développement de différents standards, le rôle des organisations non gouvernementales comme la *Free Software Foundation* ou *Creative Commons* dans la promotion d'une autre politique de l'accès à l'information et aux résultats de l'innovation, le rôle du syndicat suédois TCO dans l'organisation d'une discussion sur la labellisation des écrans ordinateurs (label TCO, adopté mondialement pour intégrer des critères écologiques et de santé au travail dans la production des écrans), ou encore les initiatives d'universités et de bibliothécaires pour favoriser l'accès ouvert aux contenus scientifiques sur Internet.

Vu le contexte institutionnel particulier dont est issu l'ouvrage, un cas particulier d'apprentissage social mérite une attention particulière : l'apprentissage sur les valeurs sociales qui guident le développement des nouvelles technologies, c'est-à-dire l'apprentissage sur le lien entre éthique et choix technologique. Historiquement, il s'agit d'un des premiers exemples d'expérimentation avec des

modes de gouvernance nouveaux, principalement basé sur l'implication des acteurs professionnels et universitaires dans les discussions sur les valeurs sociales des nouvelles technologies. Sur le plan institutionnel, ces initiatives ont mené à la création de communautés épistémiques particulières liées aux associations professionnelles, comme dans l'*International Federation of Information Processing* (IFIP, TC9), ou au sein du comité Comest de l'UNESCO. Le plaidoyer contenu dans ce livre pour un modèle de gouvernance pour la société de l'information qui intègre l'apprentissage social se situe dans la continuité directe de ces initiatives.

Une deuxième approche au cœur de la recherche contemporaine qui développe une conception élargie de la réflexivité sociale est l'approche par la modernisation réflexive. La thématique de la modernisation réflexive est également abordée dans plusieurs articles de cet ouvrage. L'approche par la modernisation réflexive a beaucoup de similarités avec l'approche par l'apprentissage social. En particulier, cette approche prône également une réflexivité sociale qui a un impact sur les comportements et sur la prise de décision par des acteurs collectifs. Cependant, là où l'approche par l'apprentissage social met davantage l'accent sur l'apprentissage au sein de sous-systèmes donnés, l'approche par la modernisation réflexive met davantage l'accent sur l'interaction entre les sous-systèmes sociaux, comme les systèmes techniques, juridiques et politiques, et le besoin d'une réflexivité sur les nouvelles demandes sociales qui résultent de cette interaction.

D'une façon générale, nous pouvons caractériser l'approche de la modernisation réflexive par trois traits communs. Elle est caractérisée par une conception délibérative – accent sur les processus de dialogue, une conception interactive – accent sur l'interaction entre les sous-systèmes, et une conception itérative de la gouvernance – accent sur le besoin de règles flexibles qui peuvent être revues au cours de l'interaction.

De nombreux travaux montrent la pertinence de cette approche pour la gouvernance des sciences et technologies. Tout d'abord, comme l'ont montré les travaux sur la gouvernance des risques, de nombreux problèmes de risque sont le résultat de conséquences non anticipées ou non voulues du développement des sciences et technologies. Par conséquent, ces problèmes sont caractérisés tant par des controverses sur les valeurs et sur la perception du risque, que par un haut degré de technicité scientifique et technique. Leur résolution implique une autre approche des sciences et techniques, qui doivent se confronter à leurs limites à travers l'organisation de contre-expertises, l'interdisciplinarité, l'ouverture vers les questions éthique et l'inclusion du point de vue des « laïques » dans les évaluations. La science doit donc devenir davantage réflexive en reconnaissant les limites des paradigmes et en évitant les choix qui peuvent causer des dommages irréversibles.

Ensuite, comme le montre de façon convaincante Sheilla Jasanoff dans ses travaux sur les technologies du vivant, la modernisation réflexive répond également à un changement des demandes sociales adressées aux sciences et technologies. En effet, les scientifiques sont de plus en plus confrontés dans leur recherche à des questions – comme la propriété sur le vivant ou la protection de la vie privée, qui ne peuvent plus être résolues par les procédures rationnelles usuelles du *peer review* ou de reproductibilité des tests expérimentaux. Cette demande d'une réflexivité sociale des scientifiques résulte de l'impact de plus en plus profond des technologies du vivant sur l'ordre social et de la diffusion de la technologie dans des endroits où les conséquences de leur introduction n'ont pas été débattues. Sur le plan institutionnel, ces nouvelles demandes sociales ont eu pour résultat l'intégration de nouveaux types d'acteurs dans les débats scientifiques. On peut par exemple penser à la participation des mouvements indigénistes aux réunions scientifiques de l'association internationale des ethnobotanistes, ou encore à la participation de généticiens et de microbiologistes aux réunions sur les droits de propriété au sein de l'Organisation Mondiale du Droit de Propriété Intellectuelle (OMPI) ou de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Les principes de régulation qui ont émergés de ces débats, comme le principe de consentement informé préalable ou l'accès ouvert à certaines semences pour garantir la sécurité alimentaire dans les pays en voie de développement, ont eu un impact bien au-delà de leur communauté d'origine.

La thèse que défendent ces deux approches élargies de la réflexivité est que, tant du point de vue de l'éthique que du point de vue du droit, la question de la régulation de la société de l'information gagnerait à s'élargir au débat sur l'usage de la réflexivité dans les procédures de décision collective.

Un tel élargissement du débat devrait permettre de cerner la déficience qui frappe la conception de la réflexivité guidant les tentatives actuelles de régulation et d'orienter vers une politique incitative mieux adaptée aux ressources réflexives des contextes.

En effet, le plus souvent cette réflexivité est comprise de façon restreinte comme une mobilisation de perceptions et de préférences dans le monde vécu, afin de les relayer au monde politique par les mécanismes d'influence et de participation de la société civile. Cependant, les limites du pouvoir de régulation de l'État et l'évolution des sciences et technologies montrent la nécessité de développer un autre usage de la réflexivité, davantage lié aux changements de comportement et à la prise de décision collective dans des organisations intermédiaires. Dans ce sens, la réflexivité désigne tant un processus cognitif, au sens d'une réflexion qui permet l'apprentissage de nouvelles significations sociales, qu'un processus social d'évaluation interactive des résultats du processus d'apprentissage comme horizon de sélection de nouveaux possibles sociaux. Ce qui est en jeu dans cet usage élargi de la réflexivité, c'est donc l'ouverture de nouveaux possibles sociaux par l'expérimentation décentralisée et l'inscription de cette expérimentation de façon durable dans des institutions intermédiaires.

Plus précisément, ce qui est en jeu dans ces deux approches c'est, au-delà de la construction de nouveaux relais politiques d'une réflexivité sociale supposée déjà donnée au niveau des acteurs de la société civile, d'organiser un accroissement de réflexivité de ces mêmes acteurs par l'expérimentation avec des règles d'action collective dans des cultures intermédiaires de gouvernance. En effet, aussi bien les approches dites de modernisation réflexive que les approches dites d'apprentissage social, mobilisent une certaine forme de réflexivité pour tenter de réformer les structures conventionnelles de gouvernance issues du modèle « *command and control* » de l'État régulateur. Du côté des défenseurs de la modernisation réflexive, c'est une réflexivité d'ajustement routinier qui est privilégiée grâce à des mécanismes basés sur l'interaction récurrente entre sous-systèmes. Du côté des défenseurs de l'apprentissage social, on attire l'attention sur la nécessité d'une réflexivité sur les arrière-plans de significations, afin de mieux déterminer les points de vue des différentes parties concernées et de permettre l'émergence d'une communauté d'usage la plus large possible dotée de la capacité réflexive de coopérer pour gérer ses ressources communes. De part et d'autre, on peut donc observer un recours à des capacités réflexives soit d'ajustement routinier, soit d'apprentissage, susceptibles d'améliorer les structures de régulation.

Pourtant, dans les deux types de solution envisagés, ce qui est mobilisé au niveau de la réflexivité sociale, ce n'est pas tant tel ou tel mécanisme fonctionnel d'incitation, que la capacité d'inférence de l'ordre social lui-même, comme mode d'effectuation des différents rôles sociaux. La gouvernance réflexive ne peut donc se contenter d'une mise en œuvre rétrospective de la réflexivité : elle appelle plutôt une forme de réflexivité capable de prendre en compte le pouvoir *inférentiel* des contextes nouveaux engendrés par l'évolution des rapports à la normativité sociale. Si les pratiques cognitives d'apprentissage ou les pratiques sociales d'ajustement veulent réellement être vecteurs de possibilisation de nouveaux modes de régulation mondialisés, elles ne peuvent plus seulement présupposer leurs conditions : elles doivent pouvoir élaborer, pour elles-mêmes, les conditions de capacitation réflexive de ces contextes.