

La corégulation d'internet comme instrument d'action publique. Démocratie délibérative ou organisation des pouvoirs ?

Meryem Marzouki, Cécile Méadel

▶ **To cite this version:**

Meryem Marzouki, Cécile Méadel. La corégulation d'internet comme instrument d'action publique. Démocratie délibérative ou organisation des pouvoirs ?. Démocratie participative en Europe, Nov 2006, Toulouse, France. pp.27-33. halshs-00347828

HAL Id: halshs-00347828
https://shs.hal.science/halshs-00347828

Submitted on 16 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marzouki, Meryem et Méadel, Cécile. « La corégulation d'Internet comme instrument d'action publique. Démocratie délibérative ou organisation des pouvoirs ? ». Colloque international « Démocratie participative en Europe ». 15-17 novembre 2006. Toulouse, France. Actes édités par le LERASS, pp.27-33.

La corégulation d'Internet comme instrument d'action publique

Démocratie délibérative ou organisation des pouvoirs ?

Meryem MARZOUKI - LIP6/PolyTIC, CNRS (FRANCE) - *Meryem.Marzouki@lip6.fr*
Cécile MÉADEL - CSI, École des Mines de Paris (FRANCE) - *cecile.meadel@ensmp.fr*

Mots-clés : corégulation, gouvernance, délibération, normativité, action publique.

Les actuelles remises en question des outils traditionnels de la démocratie représentative ouvrent la voie à des expérimentations multiples, visant à contrebalancer l'autorité des pouvoirs publics en associant à la prise de décision et surtout au travail qui la prépare de nouvelles catégories d'acteurs. Dans cette perspective qui les englobe sous la bannière de la « démocratie délibérative », la norme est légitime « si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement » (Blondiaux, 2002, p.18). La légitimité politique ne tient plus (ou plutôt plus seulement) au processus représentatif ; les choix politiques sont considérés comme le résultat d'un processus de délibération auquel des acteurs multiples sont associés : « C'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées » (Manin, 1985, p.83).
La diversité de ces expérimentations tient beaucoup à la multiplicité de leurs modes opératoires, donnant lieu à autant d'instruments nouveaux ou reconfigurés de l'action et du débat publics. Formatant les débats et recomposant les rôles des acteurs dans la formation de la norme, ces instruments, bien au-delà d'une simple perspective fonctionnaliste, peuvent effectivement être considérés comme des « dispositif[s] technique[s] à vocation générique porteur[s] d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu[s] par une conception de la régulation » (Lascoumes et al., 2004, p.14).Bien que peu analysé jusqu'ici selon un tel paradigme, Internet est à plus d'un titre concerné par ces débats sur la délibération et sur l'innovation en matière d'action publique (Marzouki et Méadel, 2004) :

- L'élaboration de la norme y révèle une explosion des pôles de normativités conjuguant et articulant d'une manière spécifique normes sociales, marché, architecture technique et instrument juridique (Lessig, 1999).
- L'adoption et l'implémentation des standards et normes techniques, s'y caractérisent historiquement par un processus collaboratif d'échange entre experts, aboutissant à un consensus approximatif (« *rough consensus »*), autorisant l'efficacité opérationnelle recherchée (« *running code* »), sans nécessité – ni reconnaissance - d'une autorité de surplomb prenant les décisions et contrôlant l'application. En témoignent les controverses suscitées par l'ICANN (Mueller, 2002), organisme en charge de la gestion et de l'attribution des noms de domaines, seul doté d'un pouvoir coercitif du fait de la nécessaire unicité de la correspondance entre un nom de domaine et la ressource qu'il désigne.
- Les procédures traditionnelles de gouvernement y sont doublement inefficientes, de par le caractère intrinsèquement international du réseau et en raison de l'histoire de la construction sociale d'Internet dans laquelle l'individu joue un rôle majeur. L'évolution récente vient de plus confirmer que « les modes de régulation traditionnels sont insuffisants dans une société où se constituent de nouvelles formes d'intelligence et de nouveaux types de "biens communs", mais aussi où apparaissent de nouveaux types de rapports sociaux combinant individuation et socialisation ». (Maesschalck et Dedeurwaerdere, 2002, p. 79).

Ces spécificités ont fait d'Internet un lieu privilégié d'expérimentations en matière de gouvernance, et ont conduit, en particulier, à l'émergence d'organismes au statut intermédiaire entre public et privé, qui se donnent (ou reçoivent) la charge d'une fonction de corégulation en matière d'Internet. Dans l'objectif d'examiner leur légitimité et leur efficacité en tant que nouveaux instruments d'action publique, nous avons choisi d'étudier deux de ces organismes : le Forum des droits d'internet (FDI), association française créée en avril 2001 et l'Observatoire des droits d'Internet, organisme belge fondé par un arrêté royal en novembre 2001. Avec des statuts et des structures différentes, ces deux organismes

s'inscrivent dans une perspective délibérative, complémentaire ou parallèle - on y reviendra - à celle de la puissance publique. Les deux n'interviennent pas dans les domaines de la régulation technique : par exemple, ils ne se mêlent pas des délibérations sur des standards sinon pour vérifier la « conformité » de la technique avec les normes juridiques, car, comme le note avec ironie Yves Poullet : « la technique, si elle peut être une manière de renforcer le droit, a malheureusement également la vertu d'énerver certains principes du droit, voire de s'en écarter (Poullet, 2004, p.170).

Procédures délibératives et démocratie dialogique

La démocratie délibérative ne prend son sens que par la série des procédures qui permettent de faire émerger une position commune, par l'organisation de débats publics très largement équipés. Les résultats des dispositifs multiples mis en place au nom de cet impératif délibératif sont sans doute assez modestes (voire contreproductifs) ; cependant, la diffusion de cet impératif délibératif interroge une transformation profonde des registres de justification de la décision politique.

Ce type de procédure a fait l'objet de critiques multiples. On lui oppose le caractère potentiellement inégalitaire de la discussion délibérative et un effet de polarisation des opinions. L'essor de ces procédures, qui se multiplient dans tous les registres de l'intervention publique, serait-il alors une ruse des pouvoirs publics faisant mine de donner le pouvoir aux citoyens pour mieux leur faire accepter des décisions déjà prises par l'appareil technocratique ? Cette posture critique est aveugle aux transformations que, *volens, nolens*, ce type de dispositifs produit sur le débat public. En faisant intervenir des personnes non expertes et en transformant les conditions de prise de parole et ses formats, il peut modifier les répertoires argumentatifs mobilisés permettant de prendre en compte des compétences, des points de vue ignorés ou silencieux. Cette critique sous-estime par ailleurs la capacité des acteurs à se saisir des procédures et à faire surgir des formes d'expression et de mobilisation nouvelle, instrumentalisant éventuellement les politiques qui voulaient les manipuler.

La question qui nous intéresse est de savoir dans quelle mesure des organismes comme l'ODI ou le FDI s'inscrivent dans ce procès plus général de transformation du politique vers un modèle délibératif. Constituent-ils ces « forums hybrides » dans lesquels des acteurs, n'appartenant pas aux cercles traditionnels de l'expertise, débattent de questions sociotechniques complexes en les abordant sous tous les aspects (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) ? C'est en tout cas la vocation qu'affichent ces deux organismes : permettre la discussion entre tous les acteurs concernés par la vie sur internet, ses règles, ses usages pour aboutir à proposer des « recommandations » ou des « avis » aptes de par leur mode d'élaboration à inspirer les pouvoirs publics et les acteurs privés. Ces organismes fabriquent de la norme par des procédures qui organisent d'abord le recueil de paroles publiques et le débat, ensuite leur traduction sous forme d'avis. Leur principal instrument relève de ce que l'on pourrait appeler des « dispositifs de collecte de parole », c'est-à-dire des procédures qui ne se limitent pas à un simple recueil des opinons mais qui en outre mettent en forme ces paroles collectées, les travaillent et produisent une série d'effets. On trouvera dans (Marzouki et Méadel, 2005) une analyse détaillée de ces organismes de corégulation d'Internet selon une perspective délibérative, examinant leur légitimité et leur efficacité en tant que nouveaux instruments d'action publique. Dans le cadre de cette communication, on se centrera sur deux principales questions :

- Quels acteurs sont mobilisés par ces procédures et comment est légitimée leur prise de parole
- Comment leur action s'articule-t-elle avec la puissance publique ?

Représentation et délégation

La question de la représentativité des acteurs impliqués n'est pas en soi posée dans le cadre d'intervention où se situent les deux organismes. Tout comme dans les procédures participatives, la question de la représentativité n'est toutefois pas éliminée, elle est simplement considérée comme suspendue au moment où se situe l'action de ces organismes.

Les membres de ces organismes sont recrutés sur un modèle qui est celui de l'intéressement : participent aux débats les acteurs qui se déclarent concernés par la question ou qui acceptent de se voir impliqués par d'autres dans le processus de mise en discussion ; en d'autres termes, les « parties prenantes ». Reste à savoir dans quelle mesure les mécanismes mis en place par l'ODI ou le FDI ne conduisent pas, de façon traditionnelle, à la capture du débat et de la fixation des normes par un groupe d'acteurs. La question est considérée comme centrale à la fois par les organismes eux-mêmes (comme en témoignent les statuts du FDI, signalant que l'organisme n'a pas pour objectif de défendre des intérêts particuliers, mais de construire l'intérêt général) et par des théoriciens de la démocratie

délibérative pour lesquels seule l'éthique des procédures peut résoudre le problème de la légitimation des instruments de corégulation. Ce déroutement des objectifs serait facilité par la confusion de la répartition des compétences entre pouvoirs publics et acteurs privés, que seule l'éthique de la procédure pourrait corriger. Si tel est le cas, on peut faire l'hypothèse que les avis apparaîtront comme attachés à leurs inspirateurs. Qu'en est-il dans les cas du FDI et de l'ODI ?

Le groupe de travail constitué autour d'une question donnée est le principal mécanisme de fonctionnement de ces organismes. Sans en rappeler ici l'analyse comparative détaillée (Marzouki et Méadel, 2005), on soulignera que ces groupes de travail qui produisent les avis se constituent, dans les deux cas, en dehors des préoccupations de représentativité. Pourtant, ce qui va différencier la parole qu'ils vont produire de celle de n'importe quel groupe de pression est ce que nous appellerons un changement d'échelle, qui permet à l'avis de ne plus être attribué à un seul groupe de pression, mais d'incarner un intérêt sinon général, du moins élargi. Dans le FDI, ce changement d'échelle est réalisé par un artifice procédural, la surreprésentation des membres utilisateurs par rapport à leur poids numérique effectif dans l'ensemble des membres de l'association. En effet, les recommandations sont *in fine* votées sur la base de la parité des collèges utilisateurs/acteurs économiques. Le FDI opère ainsi une redéfinition des forces : le travail de fabrication de l'avis s'effectue avec les membres qui sont choisis en fonction de leur intérêt pour une question (ou plutôt qui se sont auto-désignés). Mais ensuite, ce rapport de forces est compensé par le vote de l'avis issu des travaux de ce groupe de travail dans une instance dont la composition est différente, et dictée par une vision de la société fondée sur la parité entre acteurs économiques et utilisateurs. Par ce moyen, le FDI réalise donc un déplacement d'autorité. On n'est pas dans un modèle « un membre, une voix » mais dans une représentation duale de la société. Ainsi peut être avalisé par cette société duale un avis « consensuel » sur une question donnée. Pour l'ODI, le mécanisme de changement d'échelle est institutionnalisé, puisque l'arrêté royal qui fixe ses statuts définit la qualité des douze membres électeurs À la différence de la définition procédurale de la légitimité, on voit ici que la délibération ne suffit pas à permettre la circulation d'une parole publique (et donc à la légitimer) si elle n'est pas accompagnée d'un mécanisme politique qui lui permet d'être dissociée de ses seuls porteurs d'intérêt. Le mécanisme fonctionne dans la mesure où les recommandations ne sont pas ré-attribuées par des acteurs extérieurs à une catégorie d'acteurs donnés. En revanche, on peut aussi soutenir que le travail de détachement des auteurs est conduit de manière telle qu'ils ne se sentent pas non plus tenus par l'avis qu'a rendu leur commission.

Un acteur apparaît toutefois comme le grand absent de ces procédures : le citoyen. Ce n'est en effet pas au titre de cette qualité qu'un acteur peut être associé à l'activité de délibération, mais à celui, on l'a vu, de partie prenante (*stakeholder*). La position n'est pourtant pas entièrement tenable, comme en témoignent les dispositifs mis en place par les deux organismes pour réassocier le citoyen à une procédure qui l'exclut en quelque sorte par définition. Les deux organismes ont ainsi ouvert des forums où le public, le citoyen, l'internaute… sont appelés à venir débattre. Par-delà leurs sorts différents - celui de l'ODI se soldant par un échec alors que ceux du FDI réussissent, avec des fortunes variées, à faire parler sur des thèmes différents des acteurs non sollicités - la position qu'ils attribuent au citoyen est finalement la même : celle d'un acteur dont la participation nécessite un traducteur pour pouvoir être pris en compte dans les débats. Selon un constat douloureux de sa secrétaire générale, dans ces espaces ne s'exprime pas une hypothétique « vox populi », mais plutôt la parole des experts ou des propos « inappropriés » c'est-à-dire impropres à être repris. Pour rendre utilisable ces débats, parfois fort riches, les discussions sont alors synthétisées dans un rapport par un professionnel de l'organisme qui vise à rendre lisibles les différentes interventions comme « point de vue des internautes ». A l'ODI, ce point de vue a en définitive des porte-parole désignés ; ses statuts fixent la qualité de ses membres électeurs, qui sont exclusivement des organismes de représentation professionnelle et non les acteurs économiques eux-mêmes. Ainsi il y a eu mise à l'écart de la Ligue des droits de l'homme belge, que le premier président souhaitait associer, explicitement au nom de la définition des « représentants des usagers » en fonction de critères non politiques ou communautaires, mais en termes consuméristes, donc articulés à des problématiques d'usages, de marché…

Articulation avec la puissance publique

La deuxième question porte sur la situation de ces organismes et leur degré d'autonomie, non plus vis-à-vis des groupes de pression, mais des pouvoirs publics. Leur statut quasi-public et paradoxal pose la question de leur articulation avec l'État : un organisme créé par la loi, présidé par un avocat libéral, dans le cas belge, et une association loi de 1901, pilotée par un haut fonctionnaire, en France, tous deux très largement (voire exclusivement pour l'ODI) dépendants des subsides de l'État. Ne sont-ils que les alibis

« délibératifs » d'une puissance publique qui sait que sa légitimité dans les domaines techniques ou scientifiques est ébranlée ?

La première épreuve qui permet d'explorer cette question est celle de l'autonomie conceptuelle de ces organismes. Sous quelles conditions fixent-ils leur agenda de travail et déterminent-ils les thématiques de leurs débats ? Pour le dire autrement, sont-ils des « démonstrateurs » (Barry, 2001), ces organisations aptes à introduire sur la place publique des questions qui sont reprises et discutées par des acteurs diversifiés, de susciter des controverses et surtout de les nourrir d'argumentaires, d'assurer leur reprise dans l'espace public ? À l'ODI, les thématiques sont choisies sur saisine de l'autorité administrative de tutelle (le ministère en charge de l'économie) ou par auto-saisine des douze membres. Le FDI lui se mobilise sur une lettre de mission du gouvernement ou par auto-saisine de ses adhérents. La nécessité de produire, comme issue de ces groupes de travail, une recommandation prévue pour avoir force de norme dans l'espace public, limite en fait les sujets discutables, qui sont choisis – ou évités - en fonction de l'agenda politique et même législatif. Ainsi, par exemple, le groupe de travail du FDI sur la résolution alternative de conflits a été mis en place dès août 2001, après consultation de la Commission européenne par l'organisme sur « les sujets du jour ». Au contraire, une tentative d'organiser un groupe de travail sur la gouvernance d'Internet en 2002 a été très rapidement suspendue par le FDI « afin de ne pas interférer avec les projets gouvernementaux de création d'un Conseil consultatif de l'Internet », installé deux ans plus tard.

Le deuxième critère réside dans la réalité de la mise en droit des normes proposées par ces organismes, dans la mesure où la corégulation « intervient dans la phase préliminaire d'une réglementation, qui, si elle est prise par l'État ou une autre autorité de régulation, verrait sa légitimité renforcée et son effectivité mieux assurée par la prise en compte des intérêts de tous les acteurs concernés et leur engagement de respecter le consensus obtenu dans le cadre de ce processus » (Poullet 2004). Quel est alors le sort réservé par la puissance législative ou réglementaire aux avis émis par ces organismes ?Comment leurs recommandations s'articulent-elles avec l'activité réglementaire des pouvoirs publics ?

La réponse est aisée dans le cas de l'ODI, de par la nature officielle de l'organisme : en cas d'accord des autorités publiques sur le contenu d'un avis, le ministre de tutelle notifie la recommandation à tous les niveaux de décision publique belges, et une conférence de presse est organisée pour information du public. On notera que, statutairement, le ministre ne peut procéder à aucune modification du contenu de l'avis : en cas de désaccord, il ne peut que renoncer à le notifier, mais une telle décision ne saurait se produire qu'en raison de graves désaccords. Selon le premier président de l'ODI, il reste au responsable de cet organisme à « prendre son bâton de pèlerin » pour arpenter les couloirs institutionnels, afin d'informer institutions et membres du Parlement du contenu de l'avis et des modalités de sa mise en oeuvre. Toujours selon lui, cet effort aurait porté ses fruits, les avis de l'ODI ayant inspiré plusieurs projets de loi, des réglementations ministérielles et même des prises de position de partis politiques dans le domaine concerné.

Les réponses obtenues du FDI à ces mêmes questions sont, de manière intéressante, formulées en termes d'audience ou d'impact. Autant au moins que leur traduction en termes normatifs, c'est la médiatisation des recommandations qui importe - statistiques de consultation du site web, citations dans les médias... – de même que l'affirmation des capacités de l'organisme en tant que consultant – nombre de demandes d'information et d'expertise de la part de sociétés privées - ou encore en tant que facilitateur de « relations publiques » - l'audition d'experts extérieurs par les acteurs économiques membres des groupes de travail se poursuit par des relations plus suivies, en dehors du cadre de l'organisme. Serait-ce l'arme du faible, la route offerte à un organisme qui ne dispose pas, à l'encontre de l'ODI, de la légitimité institutionnelle d'une quasi Autorité administrative indépendante ? Ou n'est-ce pas plutôt la continuation d'une nouvelle répartition des rôles : L'État confie aux parties-prenantes à la fois le recollement des opinions, la formulation d'une solution consensuelle, et son adoption par les acteurs, attendant éventuellement que l'avis lui revienne sous la forme d'une proposition de texte réglementaire, mais il garde son autorité sur cet organisme qui ne l'engage pas directement. Le pari serait gagné si le FDI parvenait à produire des transformations sensibles de l'ordre des débats.

Conclusion

Pour résumer à très grands traits, le FDI et l'ODI construisent, l'un en mobilisant des parties prenantes intéressées, l'autre en réunissant des groupes constitués désignés par l'État, des recommandations, sous des formes diverses, guides, recommandations, rapports, FAQ… La notion d'acteur y recouvre une double entité, distincte dans les processus mis en place. Côté production, ils font travailler à la fois des

groupes de travail constitués par des acteurs institutionnels, choisis en fonction de l'entité qu'ils représentent, et des « forums » où s'expriment des individus dont le caractère collectif n'est pas pris en compte. Cette dualité se retrouve dans les externalités : du côté des destinataires des recommandations, les pouvoirs publics (ou les institutions) d'un côté, les « internautes », considérés comme « audience » quand ils ne sont pas individualisés, de l'autre. Cette double structuration, étanche, des échanges pose au moins un problème : le travail de ces organismes est tenu par des partages et des définitions qui leurs sont extérieurs. D'où sans doute l'une des raisons de leur manque de légitimité observé dans le monde d'Internet : ces organismes ne se sont pas donné les moyens d'exister de manière autonome – ou du moins d'élargir leur champ d'activité -, restant trop dépendants des groupes constitués. Ils ne se sont pas non plus montrés capables de susciter des controverses et de nourrir des débats subséquents dans la société sur la base de leurs productions.

Notre recherche montre en effet les limites des procédures mises en oeuvre par les organismes étudiés : ils peinent à modifier les formats classiques d'organisation du débat, à ouvrir le débat à de nouveaux acteurs, à transformer les modalités de prise en compte des arguments, à imaginer des formes légitimes de restitution des discussions et de diffusion des résultats. On constate d'ailleurs qu'ils ne correspondent à aucun des modèles théoriques de l'expérimentation politique dans laquelle ils se situent - forum hybride, transcodeur, démonstrateur (Callon, 2001 ; Barry, 2001), modèles pourtant pertinents en ce qu'ils constituent des pistes de réflexion pour un renouvellement de la démocratie par la transformation du débat public. En somme, l'ODI tient lieu en Belgique de « département d'études » de l'administration et d'« organisateur d'un forum des lobbies », dont les contraintes d'organisation et de fonctionnement lié au statut officiel sont compensées par l'efficacité de son action. Et le FDI demeure en France un groupe d'intérêt avec les mêmes contraintes, bien qu'il s'agisse en fait d'un « super- » ou « méta- » lobby : il n'échappe pas à la nécessité de montrer sa capacité à recueillir le soutien populaire ou influent pour que ses recommandations soient considérées comme légitimes par la puissance publique. Dans une large mesure, ces organismes s'inscrivent dans une conception et une définition politique traditionnelle, tentant d'influencer la répartition des pouvoirs entre acteurs plutôt que de renouveler les formes démocratiques de participation ou de changer le statut de la délibération.

Bibliographie

BARRY (A.), 2001, *Political machine. Governing a technological society*, Londres (Royaume Uni), The Athlone Press.

BLONDIAUX (L.), SINTOMER (Y.), 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, p. 17-35.

CALLON (M.), LASCOUMES (P.), BARTHE (Y.), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris (France), Seuil.

LASCOUMES (P.), LE GALÈS (P), 2004, « L'action publique saisie par ses instruments » *in* LASCOUMES (P.), LE GALÈS (P), dir., *Gouverner par les instruments*, Paris (France), Presses de Sciences Po, p. 11-44.

LESSIG (L.), 1999, *Code and other laws of cyberspace*, New York (États-Unis), Basic Books.

MANIN (B.), 1985, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, p. 72-93.

MAESSCHALCK (M.), DEDEURWAERDERE (T.), 2002, « Autorégulation, éthique procédurale et gouvernance de la société de l'information », in BERLEUR (J.), LAZARO (C.), QUECK (R.), dir., Gouvernance de la société de l'information, Bruxelles (Belgique), Bruylant, p. 77-108.

MARZOUKI (M.), MÉADEL (C.), 2005, « Internet Co-regulation Organisms in Search of Consensus: Towards Procedural Democracy? », *International workshop on governance, regulations and powers on the Internet*, (www-polytic.lip6.fr/article.php3?id_article=84).

MARZOUKI (M.), MÉADEL (C.), 2004, « De l'organisation des nouveaux collectifs à l'organisation de la cité : gouvernance technique et gouvernement politique d'Internet (Rapport au CNRS) », (www-polytic.lip6.fr/article.php3?id_article=109

MUELLER (M.), 2002, *Ruling the root : Internet governance and the taming of cyberspace*, Cambridge (États-Unis), MIT Press.

POULLET (Y.), 2004, « Technologies de l'information et de la communication et « corégulation » : une nouvelle approche ? », *in* POULLET (Y.), WÉRY (P.), WYNANTS (P.), DE STREEL (A.), dir., *Liber Amicorum Michel Coipel*, Bruxelles (Belgique), Kluwer, p. 167-188.