La démocratie électronique et l'Open Government de Barak Obama sous l'oeil critique des STS

Pierre Lascoumes

▶ **To cite this version:**

Pierre Lascoumes. La démocratie électronique et l'Open Government de Barak Obama sous l'oeil critique des STS. Barthe Yannick; Mustar Philippe; Muniesa Fabian; Akrich Madeleine. Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon, Presses de l'Ecole des mines, pp.241-255, 2011, 9782911256387. hal-00972725

HAL Id: hal-00972725

https://sciencespo.hal.science/hal-00972725

Submitted on 10 Jul 2014

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.

SciencesPo. | Centre d'études européennes

E-PRINTS –
CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES

> mars 2010

La démocratie électronique et l'*Open Governement* de Barack Obama sous l'œil critique des STS

> Pierre Lascoumes

à paraître en 2010 dans un livre hommage à Michel Callon

Dans quelle mesure les travaux de STS, auxquels Michel Callon a beaucoup contribué nationalement et internationalement, sont-ils susceptibles d'irriguer les échanges entre science et politique ? Si ce type de connaissance a tenu un rôle critique majeur durant ces trente dernières années, il a aussi influencé à des degrés divers les politiques scientifiques de certains gouvernements. Un événement récent, l'annonce du programme « Open Government » du président Barak Obama est l'occasion de faire un point sur ce sujet mouvant. Au-delà de la technologie particulière utilisée, cette initiative pose la question des nouvelles modalités d'élaboration de l'action publique. Jusqu'à quel point et sous quelle forme la société civile est-elle susceptible d'être plus directement associée aux choix politiques ? Dans quelle mesure la démocratie représentative peut-elle être complétée par des dispositifs de consultation directe et de participation autorisées, en particulier, par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)?

La campagne électorale victorieuse de Barack Obama a été marquée par l'utilisation massive des NTIC afin de mobiliser politiquement des réseaux de soutien tant verticaux que horizontaux. La plus grande participation des minorités afro-américaines et latinos, d'abstentionnistes habituels et de jeunes électeurs est en partie attribuée au recours à ce type d'instrument. Les effets se sont manifestés aux différentes étapes du processus électoral : meetings, élections primaires, vote national. L'usage des NTIC n'était pas purement conjoncturel, il paraît s'inscrire dans une conception plus globale de la pratique démocratique du pouvoir portée par la nouvelle équipe. En effet, le 21 janvier 2009, trois mois après son élection et le lendemain de sa prise de fonction[1], le président Obama présente son premier *Mémorandum for Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government*[2]. Immédiatement opérationnel ce programme se veut un engagement en faveur d'une nouvelle façon de gouverner par la nouvelle administration démocrate qui se propose d'atteindre « an unprecedented level of openness in Government ».

Le projet a été supervisé par Beth Noveck qui faisait partie de l'équipe de campagne et qui a depuis été nommée *Deputy chief technology officer* au sein de l'*Office of Science and Technology Policy* . Selon les concepteurs, trois principes orientent de façon décisive le programme *Open Government* : la transparence, la participation et la collaboration[3]. Leur

[1] Il est élu le 4 novembre 2008 et a pris officiellement ses fonctions le 20 janvier 2009.

[2] Je remercie Geoffrey Joris, doctorant de l'Université de Liège et stagiaire au Cevipof, pour m'avoir suggéré ce sujet et pour les échanges que j'ai eu avec lui en préparant ce texte. Je remercie également Nicolas Benvegnu, doctorant au CSI pour ses informations sur l'historique de la « démocratie électronique » et plus largement pour ses remarques sur la performativité des STS. Mes remerciements enfin à Steve Bernardin, doctorant à Paris 1 pour ces suggestions concernant les travaux de Sh. Jasanoff et les débats aux USA sur la transparence en matière politique.

[3] Ces notions sont définies dans la première partie du texte.

mise en oeuvre devrait permettre le développement de nouveaux rapports interactifs entre les citoyens et les autorités publiques : « The reason we want to have transparency is to create more accountability in governement. And participation from citizens is not solely a matter of inclusion ; it also ensures that those working in governement are getting the best expertise so they can make decisions about health care reforme, environmental sustainability, etc. And be certain those decisions are based on the best possible data and science»[4]. Un vaste dispositif de communication électronique est ainsi mis en place tant pour faciliter l'accès des citoyens aux données collectées et produites par la puissance publique, que pour assurer le recueil d'observations, de suggestions et de contributions aux débats en cours émanant de la société civile. Un terme synthétise cette nouvelle pratique gouvernementale : le « E-rulemaking »[5]. Ces orientations de la pratique politique ne sont pas radicales nouvelles. Elles sont en continuité avec les dispositions antérieures du Freedom of Information Act (1966)[6] dont les limites sont fréquemment discutées aux Etats-Unis. L'adoption du Data Quality Act en 2001 a été perçu comme une restriction majeure pour l'accès des citoyens aux informations produites par les agences gouvernementales[7]. Sheila Jasanoff l'a critiqué dans plusieurs articles[8]. Le projet d'Open governement de B. Obama se propose au contraire d'étendre, non seulement le champ de l'information accessible aux citoyens, mais aussi leurs modalités de participation à la décision publique. On peut voir dans ce type de dispositif l'expression d'une forme de gouvernement inscrite dans « la modernité radicale » dominée par la diversité et le changement permanent analysée par A. Giddens[9]. Il désigne ainsi un contexte d'action politique marqué par trois incertitudes majeures : la prolifération de sources d'information hétérogènes, la quasi-impossibilité à effectuer des synthèses et diagnostics stables, la nécessité de ne prendre que des décisions « molles » c'est-à-dire toujours partielles et révisables. Le monde contemporain est celui des rationalités plurielles, les grilles de lecture de la démocratie classique, comme celle de la technocratie s'avèrent inadéquates pour fonder les choix. A. Fung a plus récemment posé le

[4] http://www.scienceprogress.org/2009/05/no-monopoly-on-expertise/
[5] Coglianese Cary, « E-rulemaking : information technology and the regalatory process », *Administrative Law review* , 56, 2004, p. 353 s.
[6] Et amendé à de nombreuses reprises, en particulier en 1974, 1996, 2002 et plus récemment par le « Open government Act » de G. Bush le 31/12/2007.
[7] Chris Mooney (2005) en a fait une critique sévère dans *The Republican War on Science,* New York, Basic Books : "As subsequently interpreted by the Bush administration . . . the so-called Data Quality Act creates an unprecedented and cumbersome process by which government agencies must field complaints over the data, studies, and reports they release to the public. It is a science abuser's dream come true". p. 103.
[8] Sheila Jasanoff, "Transparency in public science : purposes, reasons, limits", *Law and contemporary problems*, 2006 -www.law.duke.edu/shell/cite.pl?69+ Law+&+Contemp.+Prob. +21
[9] Anthony Giddens, *The consequence of modernity*, Polity, Cambridge, 1990.

problème de la transformation des modes de participation dans les sociétés complexes[10]. Un pari comme celui de l'Open governement est-il susceptible de répondre à ces défis ?

Quelques semaines après l'annonce du *Memorandum on Transparency and Open Government* en février 2009*,* Sheila Jasanoff publie un texte intitulé *Essential Parallel Between Science and Democracy* [11]. Elle y manifeste sa satisfaction de voir le nouveau gouvernement prendre au sérieux la science après la période obscurantiste des deux mandats du président Bush[12] et rappelle que : « The sound conduct of science and the sound conduct of democracy both depend on the same shared values...Many have interpreted (the new administration's) moves as welcome of Washington's renewed respect for science, and they are right to do so. But if understanding stops there, then we'are in trouble. For the restorative steps Obama has taken vis-à-vis science are praiseworthy not because they respect science as because they respect the grand institutions of democracy". La réaction de Sheila Jasanoff se situe en continuité avec les positions habituelles du mouvement STS au sujet des relations entre science et politique. Et un parallèle peut être effectué avec la déception éprouvée par Michel Callon à l'issue des Assises nationales de la recherche et de la technologie (1982) telle qu'il l'a analysée plus tard[13]. Jasanoff se positionne de façon critique en effectuant une série de mises en garde quant au développement du programme *Open Government,* en particulier pour ce qui concerne la recherche scientifique[14]. A ce sujet, les innovations technologiques et de procédure lui paraissent très insuffisantes et avec l'ambition qu'on lui connaît elle appelle à un *Second Enlightenment* prenant la forme d'un *Enlightenment of modesty*. Celui-ci devrait être organisé autour de deux composantes principales : la vigilance à l'égard du caractère toujours partial de la science, et celle à l'égard des inévitables incertitudes dont le savoir est forcément porteur. C'est une conception qu'elle développe depuis son article de 2003 *Technologies on humility : citizen participation in governing science* [15]. Une fois encore est posée la question de la capacité des STS à performer le social et politique, à faire prendre en compte les réseaux complexes qui forment les liens entre science et société. La question

[10] Fung Archon, "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*,décembre 2006, pp. 66-75.
[11] *Seed Magazine*, February, 2009, http://www. seedmagazine.com/2009/02the_essentiel _parallel_between.php.
[12] Sur la critique de l'usage réducteur de la connaissance sous G. Bush et la dénonciation du Data Quality Act comme une manœuvre l'Administration Bush pour bloquer le travail réglementaire fédéral : Chis Mooney, *Republican-War-Science* ????
[13] . M. Callon, Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement, *Sociologie du travail,* 41, 1999, pp. 65–78
[14] Dans *Agir dans un monde incertain*, M. Callon a publié des extraits de son journal de recherche où il présente les réactions de S. Jasanoff à une action japonaise de consultation du public où elle s'interroge sur l'insuffisance des procédures et celle des consensus mous, p. 13-17.
[15] *Minerva*, 41, p. 223-244, Kluwer Academic Publishers, 2003. Egalement : "Sciences& politics, Technologies of humility", Nature, 450, 33, 1er novembre 2007 - http://www.nature.com/nature/journal/v450/n7166/full/45003a.html

est particulièrement lancinante dans le milieu des STS. La première génération de chercheurs de ce nouveau domaine s'interroge sur le bilan des efforts accomplis durant ces trente dernière années.

Je détaillerai et discuterai l'approche critique de S. Jasanoff après avoir, dans un premier temps, présenté les grandes lignes du projet *Open Government*[16] et ses principales justifications.

Transparency and Open Government

Le programme *Transparency and Open Government (TOG)* a été élaboré par l'équipe de B. Obama durant la période de transition politique en continuité avec les principes d'ouverture et d'interactivité qui avaient marqué la campagne électorale et contribué à son succès[17]. Ce projet s'inscrit dans une volonté de rupture nette avec les pratiques de l'administration Bush qui, en particulier depuis les événements du 11 septembre avait été mise en cause de façon croissante pour ses pratiques et décisions opaques[18]. Les principes du *Right to know* qui constituent depuis les années 70 une des bases de l'exercice des droits civils étaient rappelés tant par des personnalités critiques du gouvernement[19] que par les organisations professionnelles d'avocats et juristes (en particulier l'American Bar Association). L'objectif général de TOG est de modifier le rapport gouvernant/gouverné, de tenter de réduire la distance qui sépare ces acteurs en agissant sur les méthodes du travail gouvernemental et en établissant des modes de coopération direct entre les citoyens et les autorités[20]. Le projet n'est pas nouveau dans ses intentions. Durant la seconde partie des années 80 un courant de réflexion s'est édifié autour de la « télédémocratie » c'est à dire sur les utilisations

[16] OPEN = On-line Procedure Enhancement for civil application.

[17] Une première tentative avait eu lieu pour soutenir la campagne à l'investiture démocrate de Howard Dean en 2002. Un site créé par Markos Moutitsas « dailykos.com » en était le principal support. Cf. B. McKibben, the hope of the Web », *The New York Review of Books*, 27 avril 2006..

[18] C. Coglianese, « The transparency President ? The Obama adminsitration and open governement", *Governance*, 22, 4, octobre 2009, pp. 529-544.

[19] J. Stiglitz On liberty, the Right to know and public discourse : the role of transparency in public life" in M. Gibney ed. *In globalizing rights*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

[20] Le support principal du programme est internet et tous les documents de présentation et de résultats sont en ligne sur http://www.whitehouse.gov/open/, site qui comporte de multiples déclinaisons (innovations gallery, blog, etc.). L'idée n'est pas radicalement originale, différents pays ont déjà développé l'administration électronique sous des formes diverses et l'OCDE promeut depuis 1999 le développement de ce type d'instrument pour renouveler et intensifier « la gouvernance », c'est-à-dire les modes d'échange entre les citoyens et les autorités politiques et administratives. Une synthèse d'expériences et de recommandations a été réalisée : OCDE, *Citizens as Partners, information, consultation, and public participation in policy making*, 2001, 267 p..

possibles des technologies liées à Internet pour la dynamisation de la vie démocratique[21]. Il était ainsi question de développer des Assemblées électroniques permanentes (*electronic town meeting*), ou des systèmes de vote permanents (*televote*) qui devaient permettre aux citoyens de s'exprimer en temps réel sur les grandes décisions publiques[22]. Un parallèle était effectué par certains auteurs avec les pressions que les consommateurs exercent en matière économique[23]. Deux jeunes activistes du parti démocrate, J. Amstrong et M. Moulitsas se sont faits connaître en publiant en 2006 un ouvrage qui met en cause le style traditionnel de production des décisions politiques captée par la technocratie et les lobbys. Le titre est explicite : « Crashing the gate , netroots, grassroots and the rise of people-powered politics ». Ils promeuvent de nouveaux rapports politiques, plus directs et moins techniques en prise avec l'expérience vécue des citoyens. De façon moins radicale, Beth Noveck (en charge du programme *Open government*) et son collègue Benjamin Barber, politologue, plaident aussi pour un renouveau des procédures démocratiques. S'ils considèrent que le WEB offre des possibilités nouvelles, ils n'en négligent pas certaines limites. Ainsi Barber a déclaré : « Le but de la démocratie est de nous faire négocier avec nos contradicteurs. En ce sens, le WEB nous tribalise – chacun dans ses réseaux d'affinité – et nous dépolitise »[24]. B. Noveck soutient que l'apport des NTIC ne doit pas se limiter à la démultiplication du *free speech*, mais suppose la mise en oeuvre d'une délibération structurée[25]. D'autres réflexions sont développées sur les conditions dans lesquelles les nouvelles technologies peuvent contribuer à améliorer les prises de décision gouvernementale[26].

Valerie Jarrett, *Senior Advisor to the President* déclare dans la vidéo de présentation de *TOG* : « We are pround to announce an important next step in this historic call to action - one that will help us achieve a new foundation for our governement - a foundation built on the values of transparency, accountability and responsability". Dans un contexte où la confiance dans l'action publique est mise en cause par des crises répétées (économique, sanitaire, environnementale, de sûreté publique, etc.) et où la décision en situation d'incertitude devient de plus en plus fréquente, l'administration Obama estime nécessaire de modifier les *processus* de prise de décision et de mobiliser les sources d'information et d'expertise non-

[21] Sur cet historique, cf. Nicolas Benvegnu, *Le débat public en ligne. L'expérimentation de procédures dialogiques en tant qu'instruments de l'action publique,* thèse CSI-.Ecole des Mines de Paris, 2010. Il analyse en particulier le fonctionnement du site de référence des jeunes démocrates « dailykos.com ».

[22] Parmi beaucoup de travaux : Christopher Aterton, *Teledemocracy, Can technology protect Democracy*, Beverley Hills, Sage Publi., 1987 ; Christal D. Slaton, *Televote, Expanding citizen participation in the Quantum Age*, New York, Praeger, 1992. Aussi Pierre Rosanvallon, "Les voies nouvelles de la souveraineté", *La démocratie inachevée*, Folio Gallimard, 2000, pp. 434-440.

[23] "Happy 21th Century Voters. A survey of Democracy", *The Economist*, 21 décembre 1996. Ce thème est développé par Suleiman Ezra, *Dismantling democratic state*, University of Princeton Press, 2003.

[24] « Une démocratie mondiale à l'horizon ? » : http://www.nouvellescles.com.

[25] Beth S. Noveck, « Designing deliberative democracy in cyberspace : the role of the cyber-lawyer », *Journal of science and technology law,* 9, 2003. http://ssrn.com/abstract=432120.

[26] Cary Coglianese, « E-rulemaking : information technology and the regulatory process », *Administrative Law Review*, 56, 2004, pp. 353 s.

institutionnalisées[27]. Il s'agit d'inciter les citoyens à contribuer à la définition de l'intérêt général en donnant leur avis et en formulant des propositions sur des sujets habituellement réservés aux spécialistes institutionnels. Le programme *TOG* se veut ainsi un instrument susceptible de faciliter l'expression de positions et d'expériences individuelles et collectives, de structurer des débats entre profanes, ainsi qu'entre ces derniers et les spécialistes, enfin, d'ouvrir largement l'accès aux informations et projets gouvernementaux et de les mettre en discussion : « The goal is to experiment with mechanisms for effective citizen participation in order to complete the know-how of government employees with the expertise and intelligence of the American people ». *TOG* est structuré selon trois grands objectifs présentés dans une rubrique nommée *Innovations Gallery* sous forme de « enjeu » et « solution » et qui recouvrent chacun des actions spécifiques :

Transparence : il s'agit de rendre accessibles les données et contenus des actions publiques afin d'atteindre un meilleur niveau de responsabilité, d'efficience et de choix d'opportunité économique. L'action *data.gov* donne accès aux données produites par les agences gouvernementales sous des formats électroniques qui en facilitent l'usage. Un catalogue permet de les repérer[28].. L'action *DoDTechnipedia*[29] met à disposition de tous les départements ministériels, de l'industrie et des chercheurs universitaires les innovations scientifiques et techniques mises au point par le Département de la Défense. Il comporte aussi des plateformes d'échange.

- *Participation* : il s'agit d'introduire dans les processus de décision des interrogations stimulantes émanant des citoyens et de diversifier les expertises afin d'ouvrir le débat au-delà des échanges traditionnels entre acteurs économiques et bureaucraties. L'action *Regulations.gov Exchange*[30] vise à recenser les besoins perçus par les citoyens pour améliorer les régulations existantes et pour en créer de plus performantes. Elle informe aussi sur les textes en cours de préparation et recueille les observations. L'action *Open for Questions*[31] permet aux citoyens d'interroger la Présidence sur les mesures adoptées et celles qui sont envisagées en matière économique et sociale : « Open for questions made a new type of Town Hall possible : one that leveraged the internet to bring American voices

[27] Les Etats-Unis ont déjà développé des procédures d'information et d'échange avec les citoyens en particulier en matière environnmentale (état des milieux, projet d'aménagement, inventaire des substances toxiques, etc.) cf Francklin S. Reeder, « Access to information on the environment in the US », in OCDE, op cit note 9, pp. 163-176 - La Corée du sud dispose d'un programme également intitulé « OPEN » Boyoung Im, Using ICTS to strengthen gpvernment transparency and relations with citizens in Korea », in OCDE, op cit note 9, pp. 209-220.
[28] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/data
[29] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/DoDTechnipedia
[30] http://www.whitehouse.gov/open/ innovations/Regulations.gov-Exchange.
[31] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/data/ Openfor Questions

directly to the President in the East Room of the White House »[32]. L'action *Health Reform*[33] concerne spécifiquement les réformes à mener en matière de santé et de protection sociale. L'action *Peer-to-Patent*[34] vise à stimuler la mise au point et la diffusion d'innovations par l'octroi d'une aide publique au dépôt de brevets. *L'action Idea factory*[35] concerne spécifiquement l'amélioration de la sécurité aérienne. Enfin, une cinquième dimension de l'objectif de participation concerne la politique scientifique. Il s'agit de « dépolitiser la science et de renforcer l'intégrité scientifique » par une plateforme d'échange[36] avec l'Office of Science and Technology (OSTP).

- *Collaboration* : l'objectif est de générer de nouvelles idées pour résoudre les problèmes en suscitant des coopérations entre les départements ministériels, les niveaux de gouvernement et le public. L'action *Aristote* concerne la stimulation des échanges en matière technologique. Elle a été initiée par l'Air Force Research Laboratory en interaction avec les milieux industriels. Elle est étendue à l'ensemble des projets scientifiques et technologiques qui sont présentés et soumis au débat collectif[37]. L'action *Development 2.0-challenge*[38] concerne les projets d'aide au développement. Le projet Collaborate-NARA[39] tend à créer une communauté virtuelle du milieu éducatif afin de mettre en commun des archives et des expériences pédagogiques innovantes. Enfin, l'action Business.gov[40] a pour objet les échanges entre le gouvernement et les petites entreprises.

Le programme de l'*Open Government* est présenté comme évolutif. Il a été amorcé par trois phases accomplies entre janvier et juin 2009 : *Brainstorm,* « Share your ideas recommandations on how to make government more open. Vote on proposed ideas your own » ; *Discuss,* « Dig deeper on the ideas and challenges identified during the Brainstorm phase » ; *Draft,* « Collaborate on crafting constructive proposals to adress challenges from the Discussion phase ». Ces trois phases ont permis de dessiner le schéma présenté ci-dessus avec ces trois grands objectifs déclinés en douze actions. Cette étape liminaire sera révisée en fonction des suggestions qui seront formulées à propos de l'organisation des sites[41].

---

[32] Lors de la mise en place en mars 2009 100 000 questions auraient étaient posées en 48h et 3,6 millions de consultations effectuées.

[33] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/ Healthreform.

[34] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Peer-to-Patent/

[35] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Ideafactory

[36] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Science-Integrity-Blog

[37] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Dod-Aristote

[38] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Development-2.point-0-Challenge

[39] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Collaborate-NARA

[40] http://www.whitehouse.gov/open/innovations/Business.gov

[41] - Le débat en ligne sur les principes de l'Open Government sont consultables sur http://blog.osp.gov/2009/open-government-initiative-discussion. Ainsi en juin une centaine de commentaires étaient envoyés chaque jour portant aussi bien sur le contenu des principes, en particulier sur « Transparence »

L'ensemble de ce dispositif interactif est impressionnant, mais la superficie qu'il couvre pose de façon centrale la question de l'usage qui pourra être fait par le gouvernement et les Agences d'Etat de la masse des informations ainsi reçues. Comme le relève Y. Sintomer à propos de l'usage des forums horizontaux de la campagne de B. Obama, s'agit-il « d'une politique d'image ou d'une innovation réelle ?»[42]. Les premiers écrits sur le sujet restent généraux et peu étayés par des données, ils évaluent « The virtues and vices of Open Governement »[43]. Si l'on applique au programme *TOG* les principaux critères utilisés par J. Tournade-Plancq pour évaluer les pratiques de l'*e-government* on peut relever les points suivants[44]. Tout d'abord, dans les douze actions retenues la livraison d'informations est assez bien équilibrée entre celles qui vont du gouvernant vers le gouverné et celles qui vont du gouverné vers le gouvernant. Ensuite, s'agissant de savoir dans quelle la mesure la participation proposée à l'élaboration des politiques publiques sera une simple consultation légitimatrice ou ira jusqu'à une participation effective au processus législatif, il est encore un peu tôt pour l'évaluer[45]. Enfin, l'enjeu principal est celui de la crédibilité du dispositif ainsi mis en place qui doit s'évaluer en fonction du traitement et du devenir des propositions. A propos des pétitions électroniques se sont déjà posées les questions de savoir « Quels ministres les consultent ? Quels parlementaires les regardent ? »[46]. On peut en effet dans le cas de *TOG* s'interroger sur la capacité de réactivité et de prise en compte des messages électroniques par les services de la Maison Blanche en charge du programme lorsqu'ils annoncent que l'action *Open for questions* (sur la politique économique) a reçu en juin en 48 heures 104 127 questions (posées par 92 927 personnes) et que l'action *DoDTechnipedia* sur les innovations en matière de défense a enregistré 6400 correspondants qui ont déposé 150 000 pages de texte et créés 30 blogs d'échanges spécifiques …. En sens inverse, la consultation fin octobre du site ne livre pas des résultats impressionnants. Si beaucoup de documents sont en ligne, le caractère interactif est peu concrétisé et les réactions du public mises en ligne peu nombreuses 8 pour Science Integrity par exemple). Dans les commentaires produits aux USA sur ce programme sont aussi pointées les limites de la transparence. Elles sont au moins de deux ordres. Tout d'abord, un gouvernement ne peut

---

que sur la controverse entretenue par les conservateurs radicaux concernant le certificat de naissance de B. Obama, document d'état civil non-communicable selon la législation US.

[42] Y. Sintomer, *La démocratie participative*, Problèmes économiques et sociaux, n° 959, La Documentation Française, 2009, p.8.

[43] Coglianese op cit note 12 pp.535-538

[44] J. Tournadre-Plancq, « La démocratie électronique en débat(s) », *Centre d'analyse stratégique*, Note de veille, n°117, Novembre 2008.

[45] Comme cela a déjà été tenté en Grande Bretagne « Depuis 1990 le programme e-democracy de la Hansard Society qui œuvre pour le « renforcement de la démocratie parlementaire » a conduit une série de consultations en ligne pour le parlement britannique. Il s'adresse à des publics spécifiques concernés directement par les réformes envisagées (allocataires sociaux, victimes de violence domestique, etc.) Synthétisés ces retours d'expérience fournissent alors un matériau précis et informé aux commissions parlementaires idoines » : www.hansardsociety.org.uk., op cit. note 12 p.69

[46] op cit note 12 p. 68.

systématiquement réagir et répondre aux multiples questions qui lui sont adressées sur le bien fondé de ses décisions pour deux grands types de raison. D'une part, la sûreté de l'Etat et la protection contre les « ennemis intérieurs et extérieurs » malgré le flou de leur définition demeure une limite dont il est difficile de s'affranchir. D'autre part, parce que les réponses ponctuelles et décontextualisées peuvent *a posteriori* être retournées contre l'acteur public qui les a émises si dans le temps elles se révèlent partielles ou erronées. Ensuite, l'administration Obama a déjà fait le choix du refus d'information invoquant le « state secret privilege » dans des litiges liés à Guantanamo ou lors du refus de communication de photos montrant les sévices infligés en Irak par des militaires à des prisonniers[47]. Enfin, à propose du projet sur l'assurance-santé, B. Obama est aujourd'hui critiqué pour le refus opposé par la Maison Blanche à la retransmission par la chaîne parlementaire C-SPAN des ultimes tractations entre la Chambre des représentants et le Sénat afin d'harmoniser les textes (en partie différents) adoptés par chaque Assemblée.. Cela a été l'occasion de rappeler que pendant la campagne il avait déclaré que « il refuserait les négociations à huis clos »[48].

A un niveau plus global, les points de vue critiques sur la « démocratie électronique » mettent l'accent sur deux autres aspects bien synthétisés par P. Rosanvallon. Tout d'abord, la valorisation des technologies électroniques dans les échanges démocratiques fait complètement l'impasse sur la dimension délibérative des processus de décision politique traditionnel et sur leur capacité (toujours discutée) d'explorer les dimensions des enjeux et de rechercher un ajustement entre des intérêts souvent contradictoires. Ensuite, le recours à ces technologies compresse de façon drastique la temporalité du politique et il présuppose que « l'immédiateté constitue la qualité la plus désirable de l'expression du peuple »[49]. On renoue là avec le débat classique sur les possibilités et les mythes de la démocratie directe qui laisse entendre qu'un gouvernement d'une collectivité par elle même serait réalisable hors de tout intermédiaire et de toute mémoire et identité collective. Mais c'est un tout autre type de critique que mène Sh. Jasanoff à l'égard de l'Open Government dans le domaine scientifique et technique. En reprenant une grille d'analyse typique du mouvement STS dont elle est un des leaders actuels, elle développe une analyse structurelle des rapports entre science et politique.

[47] G. Greenwald « New and worse secrecy and immunity claims from the Obama DOJ » 6 avril 2009, http://archive.salon.com/opinion/greenwald/2009/04/06:obama/index.htlm et Coglinese op cit note 12, pp 539-540.
[48] C. Lesnes, « Barak Obama oublie ses promesses de transparence », *Le Monde*, 8 janvier 2010, p. 7.
[49] P. Rosavallon, op cit note 16 p. 437.

Essentiel Parallel Between science and democracy

Le moins que l'on puisse dire est que le texte de Sh. Jasanoff publié en février 2009 (le programme TOG était alors en phase 1 de mise au point) est tout sauf complaisant. En quelques mots son propos peut être ainsi synthétisé : s'il faut se réjouir de voir la nouvelle administration démocrate prendre au sérieux la science (« Obama promised to restore science to its rightful place »[50]) ; si l'ouverture à l'expertise profane via différentes formes de consultation électronique est intéressante ; il ne faudrait pas pour autant que le nouveau gouvernement se laisse, une fois encore, séduire par les sirènes du rationalisme pur et dur. Le défi que le gouvernement Obama a à relever est de réussir les approfondissements parallèles de la démocratie et de la connaissance scientifique. « In restoring respect for science within government agencies, the new administration should recognize that our understanding of relations between knowledge and power have changed fundamentally over the past 50 years. A new branch of research –science and technology studies (STS) – has sprung up that takes the interplay of science, technology and society as its object of investigation. STS scholarship suggest's that science's role in 'speaking truth to power' is much more complicated than was once thought". Selon Sh. Jasanoff le risque du retour des vieilles conceptions qui croient toujours en la possibilité d'une science dépourvue d'ambiguïté simulant la certitude et laissant croire à une séparation étanche entre la connaissance et le pouvoir, ce risque est toujours actuel[51]. Ces conceptions longtemps dominantes sont contraires à la façon dont la connaissance se développe dans les sociétés pluralistes, mais elles n'ont pas disparu pour autant. C'est pourquoi il est important d'entretenir une sensibilité critique qu'une démocratie robuste encourage, tel est le projet intellectuel et politique de Sh. Jasanoff.

Une rupture irréductible est intervenue après la seconde guerre mondiale sur la base tragique du développement de la science au profit du régime nazi mais aussi celui des technologies nucléaires aux USA[52]. Le conflit vécu par Oppenheimer entre les logiques scientifique, politique et humaine et la façon dont il l'a courageusement résolu est annonciateur des débats contemporains sur les conditions de production et d'utilisation des

[50] Dans le discours d'investiture prononcé le 20 janvier 2009, B. Obama déclare : « Nous allons construire les routes, les ponts et les liens numériques dont notre secteur marchand à besoin et qui nous relient les uns aux autres. Nous allons rendre à la science la place qui lui revient, et nous servir des merveilles de la technologie pour améliorer la qualité de nos soins et abaisser leurs coûts. Nous allons exploiter l'énergie du soleil, du vent et du sol pour faire marcher nos voitures et nos usines »

[51] Dans le même sens cf la critique faite par Clark. A. Miller des politiques scientifiques menées aux USA depuis 1945 : « Science and democracy in a globalizing world : challenges for American foreign policy », *Science and Public Policy*, June 2005, pp. 174-186.

[52] Sheila Jasanoff, "A Splintered Function : Fate, Faith and the Father of the Atomic Bomob", in by Charles Thorpe, Review for Oppenheimer : The tragic intellect, , *Metascience*, 17, 3, Novemebre 2008, pp. 351-387.

sciences et des techniques[53]. Dans la période contemporaine le risque est moins de voir la science instrumentalisée par des pouvoirs totalitaires (même si cela n'est pas à exclure), que celle de son aliénation par les intérêts économiques privés qui détournent la recherche de ses objectifs au service du bien commun et la placent hors de toute possibilité de contrôle démocratique : « Fueled by financial greed and media hype, ethically and environmentally problematics inventions wille be launched into the world before thoughtful people have had a chance to reflect on why we need them ».

Un autre danger est interne aux milieux scientifiques, il réside dans la conception tubulaire de l'expertise (*tunnel vision*) largement répandue et entretenue. Des exemples récents (Challenger, 11 septembre, crise des subprimes) montrent la forte prégnance de ce modèle chez des experts complaisants ou arrogants qui refusent d'entendre les signaux d'alerte et s'estiment capables de maîtriser en vase clos toutes les variables d'une situation. Face aux risques persistants d'annexion par les intérêts économiques, d'une part et d'autisme scientifique, d'autre part : « It would be a pity if the present administration lost sight of the need for powerful countervailing voices to question conventional technocratic wisdom".

Reprenant une de ses analyses antérieures, Sh. Jasanoff plaide aussi pour que la nouvelle politique scientifique du gouvernement Obama redonne toute sa place à la science fondamentale[54]. Ou plus exactement pour que ce qu'elle nomme la "regulatory science" ne soit pas développée au détriment de la "research science" : « For science to regain its rightful place, it will be necessary to rebalance the portfolio of public science, rethinking the mix of curiosity-driven and mission-oriented research, of science that tackles fundamental questions and science that serves corporate interests, of science for pleasure and science for pay ». Elle relève que dans son message inaugural le president Obama a appelé à une union « of imagination and of commun purpose". Ce qui veut dire qu'il ne s'agit pas de reprendre une science étriquée mais au contraire de valoriser une science « fed by language, watered by history, nourished by art, and liberated by social thought ».

Sh. Jasanoff considère également que les règles éthiques des pratiques scientifiques doivent être revues et elle présente une série de situations problématiques liées aux possibles retombées financières de la recherche. Ainsi, une revue scientifique peut-elle légitimement avoir moins d'exigences à l'égard des travaux de chercheurs travaillant en entreprise qu'elle n'en a à l'égard de ceux réalisés par des académiques ? De même, une société pharmaceutique a-t-elle le droit de s'approprier l'usage d'une plante ayant des propriétés médicinales au détriment des populations locales, sous le prétexte qu'elle a été la première à effectuer le séquençage de son génome ? Est-ce que l'insertion d'un seul gène

[53] « The perils of prediction », in *Minerva* op cit note 7 a, pp. 224-229.
[54] Jasanoff Sheila, *The Fifth Branch, science advisers as polymakers*, Havard University Press, 2004

dans le génome d'un animal peut transformer cet élément naturel en un produit commercialisable parce que fruit de l'invention humaine? Dans quelle mesure une structure biologique provenant du corps humain peut-elle être appropriée sans qu'il y ait simultanément violation de l'intégrité humaine ? etc. « If science is to regain its place as one of our most valued democratic institutions, then it's time for such issues to be widely and publicly debated".

Enfin, selon Sh. Jasanoff, il est prioritaire de réviser la législation et les pratiques en matière de propriété intellectuelle. La dichotomie Jeffersonienne entre découverte fondamentale et invention appliquée est trop simpliste dans un état du monde où des formules mathématiques sophistiquées peuvent acquérir soudainement une grande valeur économique, et où la première personne qui identifie une nouvelle structure biologique peut en profiter un profit infini en lui donnant simplement un nom. « There is great need for a renewed societal conversation about what in our natural environment should be viewed as humankind's common property and what can be owned by the fortune few who first gain access to it ».

Sh. Jasanoff ne cède donc en rien aux sirènes des supposés effets démocratiques de l'*e-administration* en matière de contrôle de la science et de l'expertise. Elle rappelle l'administration démocrate à quelques fondamentaux : le nécessaire rééquilibrage entre science fondamentale et science appliquée ; la régulation indispensable des pratiques croissantes de commercialisation des découvertes scientifiques et une révision des règles de propriété intellectuelle. Prenant le Président Obama à la lettre lorsqu'il invoque le renforcement de la démocratie par la transparence et la participation en matière de décisions publiques, lorsqu'il fait appel à l'imagination au service du bien commun, et lorsqu'il déclare que le temps est venu de « begin again the work of remaking America », Sh. Jasanoff attend que soient effectués des choix structuraux et déplore, en sur le fond, que le gouvernement démocrate en reste à une épistémologie rationaliste dépassée.

Afin que la science trouve sa juste place il serait nécessaire que soit institué un second Age des Lumières (*Second Enlightenment*) qui prendrait au sérieux la coproduction des savoirs et chercherait à modifier les rapports science-Société. Ce nouvel âge résiderait dans ce qu'elle nomme depuis 2003 une Politique de l'humilité [55]: « Rather than claiming the rarely attainable high ground of thruth, scientific advice should own up to uncertainty and ignorance, exercise ethical as well as epistemic judgment, and ensure as far as possible that society's need drive advances in knowledge instead of science presuming to lead society".

[55] op cit in *Nature*, note 7 b.

Cette posture humble comporte ainsi deux composantes : d'une part, la prise en compte du caractère souvent partial de la connaissance, d'autre part, celle du caractère irréductible des incertitudes. De là découle une conception des processus de décision qui : « seek to integrate the 'can-do' orientation of science and engineering with the 'should-do ' questions of ethical and political analysis ». Ce positionnement modeste doit être assumé aussi bien par les politiques que par les scientifiques alors que les uns et les autres ont plutôt à s'entretenir réciproquement dans l'adhésion au mythe d'une science pure et porteuse de certitudes. C'est pourquoi elle accorde aussi de l'importance à l'institution judiciaire dans la production légitime de la science[56]. Elle a bien explicité cette analyse dans un autre texte où elle fait une référence critique aux propos que Shakespeare prête à Hamlet : « Life as we know from exprience, seldom unfoldds in binaries. We rarely confront Hamlet's choice : to act or not to act. There are always added considerations. Which action is best, by what criteria, how soon, with what provisos, at what cost and with what allowance for error? Even the half-mad prince recognized that second-order consequences might complicate his first-order decision : to be or to be"[57]. La vie de l'humanité ne se déroule jamais de façon binaire et elle confronte sans arrêt les humains à une réalité et à des décisions complexes. Il y a toujours des événements et des dimensions inattendues qu'il est nécessaire de prendre en compte. Elle prend l'exemple du changement climatique pour illustrer cela. C'est un enjeu qui a émergé très rapidement et donné lieu en quelques années à des progrès considérables dans la connaissance. Cependant, les décideurs politiques n'en sont pas moins toujours confrontés à de très grandes incertitudes : où auront lieu les catastrophes, quelles en seront les formes, comment répartir les ressources économiques entre prévention et compensation ? Mener une politique de l'humilité c'est agir en prenant en compte, d'une part, les limites de la connaissance et, d'autre part, en acceptant que la science ne puisse avoir réponse à tous les problèmes. La conséquence de ces prémisses est que dans certains cas les acteurs politiques doivent accepter de fonder leurs choix sur des choix plus éthiques que scientifiques, plus sur des valeurs que sur des arguments rationnels. Les scientifiques, de leur côté doivent accepter que d'autres schémas d'analyse que les leurs puissent intervenir dans les décisions politiques.

Sans le dire explicitement, Sh. Jasanoff semble considérer que les annonces faites par l'équipe Obama sont intéressantes mais qu'elles restent limitées, presque conformistes. Certes, elles effectuent une ouverture favorable à un renouveau de la politique scientifique, et elles accordent aux savoirs profanes une place radicalement nouvelle. Cependant, au nom de la « sensibilité critique » digne d'une «démocratie robuste » qu'a toujours défendu

[56] Jasanoff Sheila, *Science at the bar, science and technology in American law*, Harvard university press, 1997.
[57] "Sciences& politics, Technologies of humility" op cit note 5 b, p.2.

Sh. Jasanoff, elle estime que ces programmes sont encore un peu simplistes et pêchent potentiellement par une certaine naïveté dans leur conception des rapports de la science et du politique. Ainsi, l'immédiateté interactive des échanges via internet ne correspond pas vraiment aux exigences d'apprentissage dans le temps qui seules permettent, l'expérience l'a prouvé, une exploration multi-dimensionnelle des dossiers. Les critiques antérieures formulées par Sh. Jasanoff sur le faible approfondissement des procédures classiques de participation et sur leur caractère de rituel politique à moindre portée, ces graves limites se retrouvent nettement dans le programme *TOG*. Deux points complémentaires sur lesquels elle a régulièrement attiré l'attention se présentent aussi de façon problématique. Tout d'abord, même si les sites se veulent interactifs et évolutifs, leur crédibilité dépendra de l'aptitude qu'ils manifesteront, ou non, à constituer un cadre permettant un certain niveau d'apprentissage des professionnels à partir de l'apport des profanes. Le problème est bien connu, on peut écouter sans entendre et les tentatives multiformes de la « démocratie participative » fourmillent d'exemples où la confrontation aux profanes n'a pas réussi à ébranler la routine des cadres cognitifs traditionnels. Ensuite, les questions récurrentes de la place donnée aux points de vue minoritaires et du traitement que les régulateurs des sites leur accorderont, restent entières. Sh. Jasanoff a régulièrement souligné que la fragilité et l'instabilité des accords réalisés dans le cadre de concertation provenait en grande partie du fait que les points de vue minoritaires avaient été écartés ou ignorés. Pour elle, « les consensus tièdes» sur des enjeux complexes cachent toujours des rapports de domination. Dans le programme TOG rien n'est dit sur le traitement qui sera fait des analyses ou propositions marginales. Finalement, on peut légitimement se demander jusqu'à quel degré les procédures du programme « Transparency and Open government » prennent en compte les obstacles précédemment identifiés comme centraux par Sh. Jasanoff et tant d'autres?

Finalement Sh. Jasanoff attend que la politique annoncée comme nouvelle par l'équipe d'Obama soit le reflet de « ces vertus modestes qui relient à long terme les progrès conjoints de la science et de la démocratie ». Elle assume le fait que son ambition n'ait rien de révolutionnaire et ne prétende à aucun grand changement de paradigme. Mais elle propose un changement cognitif basé sur l'acceptation de vérités toujours provisoires, d'action pas à pas, d'étapes progressives venant corriger les précédentes ; encourageant de façon continue l'interpellation des spécialistes et des experts ; et faisant de la compréhension de l'histoire le meilleur fondement du progrès. La conclusion du texte est parfaitement explicite de cette faussement modeste ambition : « In rejecting « the specialness of science », and in accepting the essential parallelism between learning and democratic learning, science in the new administration will find its rightful place ».

Ce plaidoyer basé sur les fondements de l'approche STS montre *a contrario* les limites de la performativité de ce mouvement intellectuel et sa difficulté à être entendu, et à plus forte raison intégré par les acteurs politiques. Au fond, Sheila Jasanof n'aurait elle pas pu légitimement prétendre au poste de Beth Noveck même si les NTIC ne sont pas sa spécialité? Il est beaucoup trop tôt pour amorcer une évaluation du programme Open Government, mais cette initiative mérite sans doute une attention et des investigations approfondies. Quant aux relations entre les STS et la politique, on peut rappeler le désappointement et l'espoir que M. Callon exprimait dans son analyse rétrospective des Etats généraux de la science et de la technique de 1982 : « Je me sentais intellectuellement armé pour être une force de proposition. Le résultat a été sans appel. J'ai beaucoup appris de l'expérience, et notamment des mécanismes de décision politique en situation de forte mobilisation sociale, mais je crois pouvoir dire que personne n'a rien appris de moi. Pas une des lignes que j'ai écrites, pas une seule des réflexions que j'ai avancées n'a résisté plus d'une journée. … C'était tout simplement inaudible, et pourtant j'étais placé à l'endroit où je pouvais être entendu, c'était tout simplement inintelligible et pourtant quatre ans plus tard le même discours paraissait aller de soi ». Donc, pour Barack, Beth et Sheila, rendez vous en fin de mandature ?