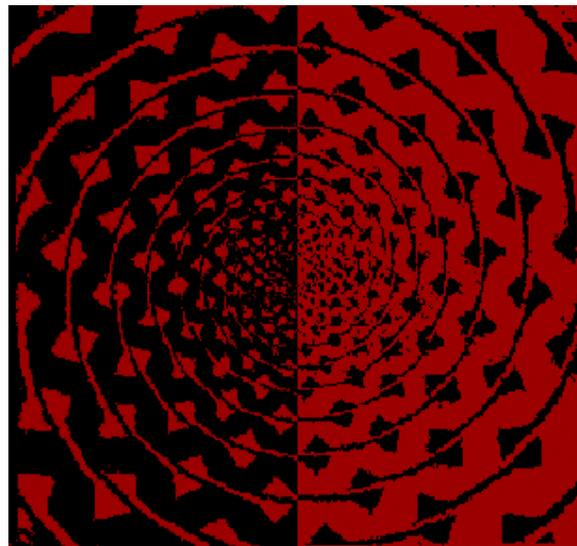


# Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit



Titre : *Néo-institutionnalisme et gouvernance réflexive. De la monnaie à la société de l'information.*

Auteur (s) : Marc Maesschalck

N° : 105

Année : 2003

© CPDR, Louvain-la-Neuve, 2003

This paper may be cited as : Maesschalck Marc, «*Néo-institutionnalisme et gouvernance réflexive. De la monnaie à la société de l'information*», in *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n°105, 2003.



## **Néo-institutionnalisme et gouvernance réflexive**

### **De la monnaie à la société de l'information**

Nos recherches sur les conditions d'arrière-plan d'une théorie néo-institutionnaliste des transformations institutionnelles ont d'abord été exposées dans le cadre du renouveau de la philosophie de l'argent selon une perspective régulationniste<sup>1</sup>. Le cas de la Banque Centrale européenne a plus particulièrement retenu notre attention. Dans ce cas, des auteurs régulationnistes comme Aglietta et Orléan (2002) insistent essentiellement sur la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre une régulation purement technicienne de la monnaie jouant sur le taux de change et l'inflation et une régulation politique prenant en compte les effets de la monnaie sur la croissance et l'emploi. Ils sont en recherche d'un dispositif qui rendrait possible une nouvelle forme de légitimation de la politique monétariste. Une forme de révisabilité des croyances est ainsi mobilisée et est traitée selon un schéma d'adaptation des comportements à un nouveau contexte. On remarque ainsi que la conséquence du recours à une conception évolutionniste étendue, intégrant les variations génotypiques (Vromen, 1995 : 93 ; Sober, 1994 : 181), est d'envisager des transformations de comportements qui ne sont pas réductibles à des hypothèses d'optimalité. Il faut envisager des procédures d'apprentissage capables de tirer

---

<sup>1</sup> Cf. le *Carnet 103* de cette série réalisé en collaboration avec Alain Loute, « Intérêt actuel de la philosophie de l'argent, Néoinstitutionnalisme et réflexivité » (Maesschalck et Loute, 2003a); ainsi que notre article à paraître sur le sujet : « La philosophie de l'argent : Du lien social à la « communauté de destin » (ou régulation et innovation) », collectif de l'Institut de formation sociale (IFS, à Luxembourg) dirigé par Frédéric Mertz (Maesschalck et Loute, 2003b).

parti du caractère évolutif du contexte lui-même, plutôt que d'imaginer une sélection dans un cadre statique.

Sur ce dernier point, l'enjeu épistémologique majeur est que les régimes de croyances diffèrent singulièrement selon que l'on mobilise des hypothèses de rationalité parfaite ou des hypothèses de rationalité limitée.

Pour confirmer la nécessité d'un cadre d'analyse adapté à ce problème de transformation des hypothèses de rationalité qui permettent d'interpréter le sens donné à la révisabilité des régimes de croyances, d'autres cas peuvent être étudiés. Nous avons déjà eu recours, en particulier, à celui de l'économie des logiciels libres. Dans ce cas, les auteurs évolutionnistes s'intéressent aux conditions de maintien du potentiel d'innovation contenu par la forme d'organisation qu'incarne la production d'un logiciel libre. Cette forme d'organisation rémunère l'engagement des agents par la reconnaissance symbolique de leurs compétences (notoriété) et par la formation qui résulte de l'échange de savoir dans une communauté restreinte participant directement au processus d'innovation. L'universalisation de l'accès au logiciel pose le problème du passage d'une communauté restreinte d'initiés à une structure de marché ouvert où les comportements opportunistes deviennent largement majoritaires. Cette situation rend caduques les effets rémunérateurs de la structure coopérative de départ. L'idée défendue est alors qu'il faudrait continuer à garantir la coopération par une politique incitative visant à soutenir l'engagement par des mécanismes rémunérateurs de natures monétaires. Une telle intervention suppose une transformation de la croyance des agents concernés qui changerait l'engagement dans un processus d'innovation en une forme de sympathie à l'égard du développement d'un type nouveau de bien public. Il faudrait alors également chercher à intéresser les pouvoirs publics au financement de tels mécanismes. Il s'agit, dans ce deuxième cas, de transformer une culture d'innovation pour l'adapter à de nouvelles opportunités de croissance. Mais ce deuxième cas relance aussi la question des conditions du passage d'une situation à l'autre, c'est-à-dire la question des conditions d'acquisition de nouvelles compétences par les agents et de leur confiance dans les nouveaux dispositifs institutionnels suggérés.

Dans l'analyse de cas comme ceux du logiciel libre et de la régulation monétaire, on voit clairement qu'un lien est posé entre les croyances guidant les choix des agents et la confiance qui devrait permettre de stabiliser les préférences institutionnelles. Mais ce lien n'est pas vraiment élucidé pour lui-même. Le cas généralement retenu est celui de la menace que représente l'apparition de comportements opportunistes capables de capturer les bénéfices escomptés par les agents jouant la coopération et donc de l'utilité d'un encadrement institutionnel mieux adapté. Il en va ainsi des agents engagés dans

la production d'un logiciel libre lorsque celui-ci devient largement accessible sur le marché pour une majorité d'utilisateurs indifférents à l'engagement coopératif. Il en va ainsi également pour les acteurs économiques engagés dans un marché national associant de manière négociée les politiques monétaires et les politiques tant économiques que sociales, lorsque la régulation monétaire se détache de ce contexte conventionnel et n'est plus dès lors garantie par les exigences de concertation sociale liées à la croissance et à l'emploi. Dans toutes ces situations critiques, il apparaît que les croyances conduisant à l'engagement coopératif ne suffisent plus à garantir la confiance que produisait le choix de formes d'encadrement institutionnel adaptés à la situation de coopération.

Mais pour aller au-delà de la seule idée d'une mutation des comportements collectifs impulsées par l'évolution du contexte elle-même et les réarrangements institutionnels qu'il serait supposé engendré pour un calcul d'optimisation sous contrainte, il faut introduire un autre paramètre que la seule analyse des croyances et de leur effet sur la confiance : il s'agit de la prise en compte des capacités d'apprentissage des agents rationnels dans leurs calculs institutionnels et, donc, des possibilités de procéduralisation de la construction de la délibération sociale sur les formes possibles d'adaptation aux évolutions sociales. Il est alors nécessaire d'en revenir aux orientations épistémologiques de base qui déterminent l'interprétation des croyances.

## **1. Une mise au point épistémologique**

Les raisonnements qui dirigent les critiques et les questions que nous avons formulées jusqu'ici s'élaborent dans le cadre des hypothèses de rationalités limitées (RL)<sup>2</sup>. Ces hypothèses sont généralement opposées aux hypothèses de rationalités parfaites (RP).

La limitation d'une telle présentation dialectique est de privilégier certaines propriétés des modèles concernés sur d'autres : ainsi, on oppose une forme de rationalité maximisatrice renvoyant à un optimum rationnel définissable *ex ante* avec une forme de rationalité adaptative, tenant compte *ex post* de stratégies d'ajustement et de correction compatibles avec des équilibres sous-optimaux.

L'opposition est en réalité plus complexe. Tout d'abord, elle doit être complétée par les propriétés *ex ante* et *ex post* de chacun des deux modèles. Ensuite, elle doit encore être évaluée en fonction de ses implications effectives : soit la rationalité imparfaite ne conduit qu'à la détermination d'hypothèses complémentaires permettant la détermination d'un régime standard étendu, soit

---

<sup>2</sup> Notre réappropriation de ces hypothèses est longuement précisée dans notre ouvrage *Normes et contextes* (Maeschalck, 2001) ; ainsi que dans l'ouvrage écrit en commun avec Jacques Lenoble, *Toward a Theory of Governance* (Lenoble et Maeschalck, 2003).

les hypothèses de rationalité imparfaite dépassent le seul cadre d'une extension du régime de rationalité parfaite et mettent en place un régime à part entière, explicitement basé sur une modification des exigences propres à l'élaboration des jugements normatifs. Dans ce dernier cas seulement, on se trouve dans un régime procédural de rationalité imparfaite. North franchit clairement un tel pas lorsqu'il oppose au modèle optimisateur des coûts de transaction un modèle évolutif intégrant la temporalité des évolutions institutionnelles à travers les contraintes d'apprentissage.

### 1.1. Les hypothèses de RP et de RL

Comment comprendre les propriétés *ex ante* et *ex post* d'hypothèses de rationalités parfaite ou imparfaite ? Elles apparaissent de manière évidente quand on les relie à la représentation de l'action rationnelle mobilisée par ces deux positions. La question pourrait être : sur quelles croyances s'appuie le jugement d'un agent rationnel en situation de choix dans un contexte d'incertitude ?

En ce qui concerne les hypothèses de RP, le modèle de l'efficience allocative contient un double postulat portant sur un versant *ex ante* et un versant *ex post* des aptitudes rationnelles incorporées comme culture d'action par les agents eux-mêmes :

- *ex ante* : croyance en la capacité de sélection des formes institutionnelles efficaces du point de vue de la réduction des coûts de transaction ;
- *ex post* : croyance en la capacité de poursuivre l'idéal d'optimalité de manière perspicace en ajustant les choix déjà réalisés dans le sens de l'amélioration.

Il apparaît ainsi que le modèle de RP suppose que les agents évoluent dans un univers d'action suffisamment maîtrisé que pour anticiper les conséquences de leurs actions et pouvoir compter sur l'intérêt optimisateur des autres agents.

En ce qui concerne les hypothèse de RL, des modifications importantes interviennent sur les deux versant déterminant l'équipement cognitif des agents rationnels :

- *ex ante* : il y a des contraintes d'adaptation qui ne sont pas totalement anticipables par les agents et introduisent un risque d'erreur dans leur jugement ;

- *ex post* : les contraintes de l'environnement sont aussi telles qu'elles peuvent maintenir chez les autres agents concernés une préférence pour des équilibres sous-optimaux.

Néanmoins, cette simple opposition terme à terme risque de réduire la portée épistémologique de la RL, même si elle a déjà l'avantage d'en montrer toute l'étendue sur les versants *ex ante* et *ex post* de l'équipement cognitif des agents. En l'état de la présentation, le cadre d'une théorie de la décision sous contrainte pourrait suffire à rencontrer les exigences de RL. On pourrait ainsi mobiliser les théories du choix rationnel en univers controversé. Dans un tel cadre l'idéal d'optimisation est sauve.

Pourtant, la RL va beaucoup plus loin. Pour dire les choses de manière directe, nous retiendrons une formule de Olivier Favereau : l'hypothèse de RL tente de désidéaler le pouvoir de la raison dont se dotent les théoriciens de l'équilibre général en partant d'une approche compréhensive de l'incomplétude de la rationalité. Selon cette approche, les agents rationnels en situation sont dotés d'un équipement cognitif incomplet, c'est-à-dire insuffisant, au plan des ressources rationnelles, pour maximiser l'espérance mathématique de leur utilité sur l'espace des stratégies, avec des probabilités subjectives (Favereau, 2000 : 165).

Il résulte de cette approche qu'il est erroné de construire exclusivement les jugements d'action sur les propriétés intrinsèques de la raison (et pire encore, de façonner cet usage en fonction d'une idéalisation de ces propriétés dans un univers qui leur correspondrait absolument). Il faut au contraire tenir compte de l'interaction de la raison avec son environnement opératoire et tenter de tirer parti de cette interaction pour évoluer avec lui. On parlera dans ce cas de mobiliser les capacités procédurales de la raison.

La RL implique donc un modèle dynamique. Elle évolue non seulement en tenant compte des « frictions » (ou contraintes) de l'environnement, mais en tirant parti de ces frictions pour trouver un rythme d'adaptation et une manière d'adaptation.

On rejoint de la sorte l'idée initiale de Herbert Simon pour construire une explication plus réaliste des processus de décision au sein des entreprises : il s'agit de processus de recherche ouverts, susceptibles d'évoluer en paliers, en fonction de critères de satisfaction et d'aspirations variables. Plutôt que de fixer *a priori* des préférences données dans un espace décentralisé d'interactions concurrentes d'où peut résulter une allocation optimale des ressources, indépendante des croyances, Simon se donne des aspirations ajustables dépendantes de croyances susceptibles d'interférer avec les choix d'allocation

de ressources, mais susceptibles aussi d'être partiellement satisfaites par des processus décisionnels visant précisément l'accès à des paliers de satisfaction (Selten, 2001 : 18-19).

Si l'on suit les indications de Pierre Livet (1994 : 194-196), on pourra encore préciser qu'un palier est atteint quand un test permet de vérifier la satisfaction d'un niveau d'exigence. Par exemple, quand il s'agit de suivre une règle, si je parviens à vérifier si cette règle est suivie par habitude ou par convention, ou encore si je parviens à vérifier, dans le cas où il s'agit d'une convention, si celle-ci est considérée comme équitable ou comme bonne.

Ce modèle d'ajustement dynamique suppose des propriétés sur les deux versants déjà explorés de l'équipement cognitif des agents rationnels :

- *ex ante* : ouverture à des apprentissages permettant d'intégrer différents critères de satisfaction en fonction d'une redéfinition des aspirations ;
- *ex post* : méta-jeu permettant d'ajuster l'action en fonction des comportements sous-optimaux.

## **1. 2. Quels liens possibles entre RP et RL : réformer l'entendement ?**

L'exigence de désidéologisation de la raison portée par une théorie forte de la RL suffit-elle à justifier un déplacement des hypothèses de rationalité impliquant une sorte de réforme de l'entendement ? Formellement, la confrontation des deux modèles dans leur version complète (*ex ante* et *ex post*) laisse la porte ouverte à différents mécanismes d'adaptation :

- soit il est possible d'endogénéiser comme des règles de second rang les utilités concernées par le modèle de la RL. On entre alors dans une logique de compensation (Favereau, 2000 : 159-163). C'est la perspective d'une théorie standard étendue.

*Ex ante*, il est alors possible de laisser ouverte des circonstances exogènes invalidant certains choix élaborés en régime de RP. *Ex post*, on endogénéise ces circonstances en les intégrant dans une optique d'auto-correction rendue possible par la performance des choix déjà posés.

- soit il est possible de s'engager dans une approche réformatrice de la rationalité qui relègue au rang de sous-système la définition des propriétés intrinsèques de la rationalité parmi un ensemble générique de sous-systèmes visant la production de procédures d'encadrement

des choix rationnels (préparation, construction, production, évaluation).

Dans ce cas, ce qui peut apparaître *ex ante* comme une exigence de déplacement des hypothèses de rationalité résultant d'une asymétrie des conditions initiales des équipements cognitifs supposés, - cette exigence doit se vérifier *ex post* par une généralisation des présupposés de la RL telle que l'utilité même de la RP peut être remise en cause face à la nécessité de se rattacher à une image processuelle de la rationalité en instance de modification interprétative de ses aspirations et de ses critères de satisfaction.

Il en résulte différents types de comportements opérationnels possibles qu'on nommera soit Théorie standard étendue (TSE), soit Théorie Non standard (TNS). Mais cette mise en perspective formelle révèle aussi une certaine communauté des deux mécanismes d'adaptation. En effet, pour corriger les effets réducteurs d'une position antagonique, l'un et l'autre cherchent à déterminer, de manière endogène (amélioration ou réinterprétation), un mécanisme de révisabilité des croyances : la RP peut s'améliorer en incorporant la RL (version TSE) ou la RL peut réinterpréter l'inutilité de la RP (version TNS). L'adaptation s'effectue par extension ou par généralisation. En recourant aux schémas évolutionnistes, on pourrait voir qu'il s'agit dans un premier cas d'évolution par modification des propriétés individuelles (sélection) et dans le second cas d'évolution par modification des comportements majoritaires (mutation). Mais ces processus de révisabilité ne posent ni l'un ni l'autre la question des conditions de modification d'une culture rationnelle de base pour que son usage évolue soit vers une TSE soit vers une TNS.

De part et d'autre, un écart apparaît entre la RP et sa version étendue ou sa réinterprétation par une théorie non standard. Si la question des conditions d'usage impliquée par cet écart n'est pas posée sous forme d'encadrement procédural de la raison, mais n'est en définitive réglée que de manière postulatoire comme s'il s'agissait d'une conception compréhensive de la rationalité qui pourrait être mobilisée spontanément, on manque une troisième option possible qui est celle d'un procéduralisme fort prenant en charge la question des ses conditions de possibilité comme internes à ses conditions d'effectuation. De ce point de vue, nous considérons que la TNS propose encore une forme de procéduralisme faible, malgré ses exigences théoriques de désidéalisations de la rationalité. Il manque en effet à son point de vue interprétatif une réflexion sur les conditions de possibilité de l'auto-révision de la rationalité qu'elle suppose.

### **1.3. Le point de vue d'un procéduralisme fort**

Pour prendre en charge la question des conditions de possibilité de l'auto-révision de l'action normative, il ne suffit pas de fixer des régimes de solution avec leur cohérence propre formant des modèles (étendu ou non standard, par exemple), il faut encore mettre en évidence les conditions qui rendent possible, dans la pratique, la fixation de ces régimes de solution, de telle manière que les acteurs concernés puissent eux-mêmes s'engager dans les processus de révision. On peut donc considérer que les transformations envisagées jusqu'à présent laissent ces conditions d'arrière-plan à l'état de boîtes noires comme si le passage d'un régime de croyance à un autre ne résultait que de l'enregistrement spontané des contraintes limitant un régime donné.

Ainsi, imaginons d'abord un agent rationnel confronté à des choix de politiques monétaires

Pour une théorie coût/bénéfice (Bernhard et al., 2002), il est possible d'anticiper une révisabilité des croyances : il vaut mieux privilégier un opérateur central fort qui minimise les coûts d'opportunisme entraînés par les contraintes électorales des politiciens et opter pour un système désinflationniste moins souple...

Pour une théorie régulationniste (Orléan, 1999), la règle de reconnaissance de l'opérateur central joue certainement un rôle capital dans la révisabilité des croyances. Tant que la force hiérarchique d'un contrôle centralisé et indépendant est confirmée par des promesses éthiques de croissance et de plein emploi relayée par les pouvoirs publics, on peut entrer dans un cycle désinflationniste avec une récession sociale sans briser la confiance éthique. Par contre, si le contrôle centralisé et indépendant ne trouve plus de relais vers une confiance civique, le rôle de ciment social de la monnaie peut être remis en cause et entraîner une désaffection, rendant socialement incompréhensible par exemple le maintien volontariste d'un taux directeur élevé. Est-il alors possible de mobiliser une autre forme de renforcement éthique de la confiance sociale susceptible d'encadrer la révision des croyances à l'égard des effets attendus de la régulation monétaire ? Le régulationniste pense que oui. Il envisage soit une action de compensation culturelle par la réorganisation de l'expression des préférences via un autre modèle de pression sociale que dans l'ordre civique (Orléan, 2000), soit un dispositif plus réflexif visant à reconstruire les conditions d'une confiance sociale par une procédure.

Un même genre de raisonnement prévaut dans les analyses du secteur des logiciels libres (Foray et Zimmerman, 2001). Certains préconisent que leur survie est liée à une révisabilité des croyances de base permettant de coupler un volet marchand (avec rémunération monétaire) et un volet communautaire attractif.

Une première hypothèse va dans le sens du bien public à construire. L'Etat doit intervenir pour protéger de la capture par des intérêts opportunistes ce nouveau type de bien collectif et favoriser son développement pour une plus grande accessibilité des ressources de la société de l'information. Dans ce cas, les engagés volontaires devraient être enrôlés par l'Etat à travers une rémunération et une valorisation des compétences acquises par le jeu de l'innovation communautaire.

Une deuxième hypothèse cherche à relier deux attitudes différentes par rapport à l'évolution des structures, sans en rester à une idée de « bien commun » impliquant une forme de coopération volontaire des parties, mais en tenant compte aussi des intérêts d'opérateurs recourant à des licences (Post, 2000 : 36-38). Des formes de contrat pourraient être passées entre des opérateurs privés et des communautés d'innovation restreinte de manière à coopérer sans dénaturer l'engagement de base des uns, mais en donnant aussi une place à l'intérêt sympathique des autres.

Dans chacun de ces cas, les différentes hypothèses envisagées supposent une transformation importante de la culture de base des agents rationnels concernés, mais la manière dont pourrait s'effectuer l'ajustement au nouveau régime de croyance proposé n'est pas déterminée. C'est ce qu'on pourrait appeler, du point de vue d'un procéduralisme fort, un déficit de réflexivité. Pour travailler sur les exigences pragmatiques ignorées par les écarts repérés, il faudrait identifier les conditions réflexives d'auto-transformation des pratiques et des dispositifs que pourraient prendre en charge une approche procédurale de la normativité.

Qu'il s'agisse de l'écart entre une culture civique et une culture patrimoniale de la régulation monétaire, ou de l'écart entre une culture communautaire de l'innovation et une culture publique du bien commun, rien ne sert de s'engager sur la voie des différentes réinterprétations possibles d'une sorte de méta-culture d'arrière-plan qui amènerait à adhérer à une certaine représentation des contraintes d'évolution sociale. L'enjeu est plus pratique : il consiste à repérer l'écart phénoménologiquement, c'est-à-dire tel qu'il se constitue dans les propositions existantes, pour le traiter ensuite réflexivement, en fonction des conditions supposées (ou mises entre parenthèses) d'auto-transformation de la culture de base, pour enfin déterminer une action normative adaptée aux exigences d'engagement des acteurs concernés dans un processus d'apprentissage.

Trois étapes sont dès lors à distinguer : la dissociation des régimes de croyance, la mise en perspective de leur écart avec la culture de base, la

suspension des effets d'interprétation des croyances en faveur de procédures de transformation des usages susceptibles de s'articuler avec des intuitions pragmatiques déjà présentes dans certaines propositions de dispositifs transitionnels.

## **2. Etude du cas de l'ICANN**

Nous allons tenter d'appliquer ces trois étapes dans une étude de cas portant sur un aspect institutionnel limité de la gouvernance de l'internet, à savoir l'institution de contrôle du système d'attribution des noms de domaine, l'ICANN. Malgré une vie très brève, cette tentative d'institutionnalisation particulière proposée par le Département américain du Commerce a déjà fait couler beaucoup d'encre et a suscité des attentes qui vont de la stricte régulation technicienne à l'émergence d'une institution d'avant-garde pour la cyberdémocratie en tant que « bien public mondial ».

Imaginons d'abord un internaute confronté à la question de la meilleure gestion de l'extension des noms de domaine dans le système de communication numérique.

Il peut faire le choix d'une structure technocratique de redistribution des ressources numériques contrôlée par une fédération d'experts visant à coordonner les efforts d'auto-régulation des grands opérateurs impliqués dans le développement du système. Il faut alors suivre la logique des actionnaires majoritaires mieux à même de capter et de préserver les véritables opportunités de croissance. La stratégie à développer présuppose alors une capacité à mobiliser la sympathie de ces opérateurs de manière à les incorporer dans le système de régulation.

Il peut également tenter d'extrapoler l'intérêt de la communauté la plus large possible et considérer alors que l'internet est avant tout une sorte de bien public nouveau. Il faut alors intéresser les pouvoirs publics à la défense des actionnaires minoritaires du nouveau service. Dans ce cas, la stratégie à mener va devoir reposer sur la capacité à susciter l'engagement des usagers de manière à entraîner une prise de conscience de l'acteur public, notamment par la mise en place d'un ministère spécifique de l'internet ou de la société de la connaissance, distinct du souci classique de l'offre de service dans les domaines de l'information et de la télécommunication (service universel et protection de la vie privée).

## 2.1. Bref historique de l'institution

Le problème d'un tel écart surgit, dans le cas de la gouvernance de l'Internet, lorsque le système d'attribution des noms de domaine (DNS<sup>3</sup>), construit par une communauté de techniciens sous le contrôle de l'autorité administrative américaine, devient un mécanisme privé de gestion de cette ressource pour l'ensemble de la planète. Cette opération de privatisation régie par un memorandum avec le Département du Commerce des Etats-Unis date de 1998. A posteriori, on peut avancer que cette opération s'est peut-être effectuée sans distinction suffisante des intérêts nouveaux entrant dans le jeu, qu'ils soient ceux des opérateurs privés ou ceux des usagers individuels constituant la communauté des internautes. L'attention initiale, comme nous allons le voir, était concentrée ailleurs.

Nous allons reprendre l'analyse institutionnelle de l'ICANN en suivant le tableau précis des évolutions de cette institution encore jeune<sup>4</sup> que donnent notamment J. Hofmann (2000) et R. Delmas (2002a et 2002b), deux observateurs privilégiés.

Pour mémoire, l'ICANN<sup>5</sup> est une organisation non-gouvernementale sans but lucratif créée en 1998 en accord avec le gouvernement américain qui possédait jusqu'alors l'exclusivité sur le mécanisme de contrôle de l'assignation des noms de domaine sur l'Internet, à travers deux contrats de sous-traitance gérés par le NSF (National Science Foundation) et l'ARPA (Advanced Project Research Administration, du département de la défense). Il détenait donc les clés de l'identification possible des utilisateurs du réseau. Cette délégation de pouvoir s'est réalisée sous la forme d'un accord avec le Département du commerce conclu le 25 novembre 1998 et connu sous le nom de Memorandum of Understanding with ICANN (MOU). Ce memorandum est reconduit sur une base annuelle. Il a déjà fait l'objet de plusieurs amendements.

Les missions de l'ICANN sont de deux types :

1/ prendre et coordonner toutes les initiatives nécessaires au « management technique » du système de noms de domaine d'Internet

---

<sup>3</sup> Domain Name System.

<sup>4</sup> On pourra aussi se reporter aux Actes du séminaire du CRID, BERLEUR J., LAZARO Chr. et QUECK R. (dir.), *Gouvernance de la société de l'information, Loi – auto-régulation – éthique*, Bruylant/CRID, Bruxelles, Namur, 2002 ainsi qu'au collectif dirigé par Fr. Massit-Folléa et R. Delmas, *La gouvernance d'Internet*, in *Les Cahiers du numérique*, 3 (2002), n°2. En économie, on trouve aussi l'excellent numéro de la Revue économique, dirigé par E. Brousseau et N. Curin, *Economie de l'Internet*, Hors série, 52 (2001).

<sup>5</sup> The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (<http://www.icann.org>).

(Domain Name System, DNS) de manière à lui assurer un développement stable en maintenant une connectabilité universelle ;

2/ réaliser cette première mission dans le cadre d'un organisme non gouvernemental (privé) de gestion de manière à favoriser, selon un principe d'auto-régulation maximale, la construction d'une communauté d'utilisateurs d'Internet capable de résoudre ses conflits, de stimuler la compétition et de participer aux décisions sur les politiques de gestion technique, – cette construction devant parvenir à rencontrer des critères de représentativité de l'ensemble du secteur privé concerné dans toute sa diversité, de manière à constituer une sorte de « forum global transparent » où s'équilibrent les différents intérêts en compétition.

Suivant ses deux missions, l'ICANN est composé d'un comité de direction dont les 19 membres proviennent de deux mécanismes distincts de désignation : 9 directeurs représentent les trois « organisations de support » (groupements d'experts techniques) liées aux principales tâches techniques de l'ICANN telles que définies dans l'accord avec le Département de commerce américain ; 9 directeurs représentent le « grand public » des utilisateurs (5 ont été élus par suffrage électronique direct selon une logique régionale en octobre 2000 ; 4 ont été cooptés) ; un directeur est le président de l'organisation.

Deux étapes importantes : l'UDRP en août 1999 (en lien avec la WIPO ou OMPI) et l'At large Membership en octobre 2000.

1/ L'Uniform Dispute Resolution Policy (UDRP) : en une décennie (1990-2000), beaucoup de noms de domaine sont devenus des actifs commerciaux importants. Il devenait donc urgent de déterminer les droits de propriétés liés à ces noms de domaine afin de les protéger. Suivant les recommandations de l'OMPI (Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle ou World Intellectual Property Organisation) proposées en avril 1999, l'ICANN s'est orienté vers une procédure alternative de résolution de conflits à l'amiable (ADR).

2/ L'At large Membership (ALM) : face à une première tendance du comité directeur de restreindre la participation publique à un cercle d'experts professionnels provenant de l'industrie des télécommunications, des premières élections ont eu lieu en octobre 2000 et n'ont rempli leurs objectifs de représentation que très partiellement (vu le caractère quasi confidentiel de la procédure et son organisation censitaire : les votants étaient les 28,000 membres enregistrés à l'époque).

Malgré l'échec de cette première tentative d'application d'un principe de participation du « plus grand nombre », l'objectif de représentativité a été confirmé et est soutenu par un comité d'étude qui vise à renforcer la « voix des utilisateurs individuels » de l'Internet dans son administration grâce à des structures volontaires partant des communautés locales d'utilisateurs. Mais globalement, la tentative initiale de gouvernance proposée par l'ICANN sous ses deux formes s'est jusqu'à présent soldée par un échec aussi bien au plan des coûts engendrés par un contrôle centralisé de l'attribution des noms de domaine (principe de la racine unique) qu'au niveau de la légitimité de processus de décision mettant aussi bien en cause les principes de souveraineté des nations que la reconnaissance des droits des usagers minoritaires en tant que société civile virtuelle de la l'Internet (Fuller, 2001 ; Froomkin, 2000 ; Weinberg, 2000).

## **2.2. Dissociation des régimes de croyance**

En termes de croyances, le moment décisif – « the cyberspace's own constitutional moment » – est à situer dans le Mémoire du département américain du Commerce. L'administration Clinton mettait un terme à un monopole de fait sur le système des noms de domaine génériques (Delmas, 2002 a : 11 ; ID., 2002b : 118). Mais, en transférant la régulation des noms de domaine à une institution privée fonctionnant selon la loi des associations de charité de l'Etat de Californie, quelles croyances motivaient cette préférence institutionnelle en matière de régulation du côté du Département du Commerce ? Si l'on peut aisément déterminer les principes techniques qui ont guidé la décision de transférer les responsabilités de gestion (Delmas 2002b : 119) ainsi que la pression exercée par le succès commercial du réseau mondial de communication, le choix institutionnel reste quant à lui plus difficile à cerner. Faut-il n'y voir dès lors qu'un montage juridique servant à déléguer des pouvoirs plutôt qu'à risquer une véritable opération de décentralisation de ceux-ci ? (Delmas, 2002b : 120). Nous pensons quand même pouvoir identifier trois croyances principales qui ont guidé le choix institutionnel du Département du Commerce.

### **2.2.1. Le régime de l'auto-régulation technicienne**

La première croyance a trait au rôle de la temporalité dans les décisions: les mécanismes de décision étatique – et *a fortiori* les mécanismes multilatéraux – sont trop lents pour faire face aux exigences de gouvernance technique d'un secteur nouveau, en plein développement et radicalement atypique par rapport aux législations nationales existant en matière de télécommunication (MOU, II,

C. 3<sup>6</sup>). Il faut donc privilégier une structure de décision non-étatique dotée des compétences techniques nécessaires (Froomkin, 2002b), suffisamment souple pour proposer des solutions rapides et originales, adaptées au développement de la libre concurrence. En soutenant les mécanismes de concurrence, ce choix de gouvernance technique devrait favoriser la réduction des coûts de transaction, encourager l'innovation et accroître la satisfaction des usagers (MOU, II, C. 2). Dès juillet 1997, une Directive présidentielle sur le commerce électronique avait recommandé de supporter les efforts « *to make the governance of the domain name system private and competitive and to create a contractually based self-regulatory regime that deals with potential conflicts between domain name usage and trademark laws on a global basis* » (Mueller, 2002 : 157). La deuxième partie de la proposition indique déjà le rôle joué par une autre croyance que nous allons maintenant préciser.

Une deuxième croyance est directement liée au choix positif d'un type d'organisation associative dotée d'une structure de prise de décision privée. Celle-ci combine cette fois l'avantage de la position de surintendance d'une autorité administrative indépendante (MOU, III, B) – indépendance par rapport à la pression provenant du secteur commercial et par rapport aux conflits entre les grands opérateurs concernés par le système – avec l'avantage d'un mécanisme de gestion de bas en haut (MOU, II, C. 3) sensible aux demandes des usagers. Grâce à cette *indépendance*, la gouvernance technique peut non seulement se profiler sous le mode d'une mission d'expertise (MOU V, C. 1), mais elle peut également offrir ses bons offices pour organiser des formes de médiations. Sa neutralité devrait lui permettre de jouer un rôle d'arbitrage (MOU V, C. 9-d).

Une troisième croyance est liée au choix plus particulier de la structure de l'association de charité. Celle-ci exige la mise en place d'un conseil d'administration élargi où peuvent siéger différents experts pour leur notoriété dans le domaine. L'organisation repose ainsi sur une prise de décision communautaire concertée entre pairs en fonction des missions techniques imparties à l'organisation (MOU II, C. 4). La communauté des pairs doit favoriser une gestion avisée du développement de la structure de gouvernance et, notamment, prendre en charge l'élargissement et le renouvellement du Conseil d'Administration. On retrouve à travers cette dernière croyance l'impact de l'Internet Engineering Task Force, comme le souligne Mueller (2002 : 212), promouvant l'idée d'une communauté d'internautes déterritorialisée et auto-régulée grâce à des consensus de bas en haut.

---

<sup>6</sup> Pour les références au Mémorandum, nous renvoyons au texte repris en annexe de notre document. Sur ce point, Mueller (2002 : 213) détaille le rôle prépondérant joué par les analyses de David Johnson et sa campagne en faveur d'une structure fédéraliste interdépendante en tant que modèle polycentré.

Ces trois croyances (liées à la temporalité, à l'indépendance et à la communauté des processus de décision technique) se recoupent également dans une forme de méta-croyance générique sur la possibilité de réussite de la transformation institutionnelle, à savoir celle de la nature essentiellement technique du problème de gestion de l'attribution des noms de domaine, croyance héritée de la situation antérieure et qui a sous-tendu un développement d'environ 30 ans. Cette méta-croyance attire l'attention sur la rationalité mimétique qui dirige les trois types de croyances identifiés. Sur l'horizon d'une capacité d'auto-régulation technique du système des noms de domaine, les croyances mobilisées renvoient à des comportements majoritaires dans l'environnement social. L'ajustement à ces comportements entraîne la croyance dans les performances d'une forme de gouvernance privée, la croyance dans la nécessité d'un encadrement indépendant pour favoriser la résolution de conflit, et la croyance dans la fonctionnalité du modèle de consensus *bottom-up* pour lever l'indécision entre experts partageant la culture d'un secteur déterminé.

L'ensemble de ces croyances ont permis de fonder l'ICANN sur la base d'une *confiance méthodique*. L'auto-définition de l'ICANN reprend clairement l'idée d'une gouvernance technique à mettre en place dans un cadre approprié, comme un service à la communauté virtuelle des usagers et à l'ensemble des opérateurs impliqués dans le développement du réseau mondial de communication électronique. Il ressort des textes fondateurs que l'ICANN s'engage prioritairement à remplir ces missions techniques. **C'est le régime de croyance initial, celui de l'auto-régulation technicienne du système.**

### 2.2.2. Le régime de la « démocratie patrimoniale »

Au-delà de ces missions techniques, l'ICANN offre aussi un cadre pour la résolution des conflits. Dans les cas où une intervention technique est insuffisante pour résoudre des différends entre opérateurs l'ICANN entend donc mobiliser un deuxième niveau de confiance lié à son statut indépendant, à savoir une *confiance hiérarchique*. Cette confiance hiérarchique est envisagée sur le mode d'un encadrement procédural rendant possible des processus de résolution alternative de conflit (ADR). Dans sa brève existence, c'est dans ce rôle que l'ICANN va obtenir le plus de reconnaissance et renforcer l'intérêt pour une forme d'encadrement hiérarchique du secteur où peuvent se régler à l'amiable les litiges commerciaux (Froomkin, 2002a).

Reste alors un ensemble de problèmes marginaux par rapport aux questions techniques et aux litiges commerciaux. Ceux-ci portent sur des choix antérieurs liés à l'histoire du développement du système des noms de domaine comme la localisation des fichiers maîtres ou le nombre de noms de domaine générique ou, encore, le pouvoir de contrôle des gouvernements sur les

domaines utilisant une référence à leur espace national juridictionnel, etc. Certaines de ces questions ont une valeur autant symbolique que stratégique (comme l'usage des caractères romains). Elles posent aussi des questions de représentation et d'accessibilité universelle du système. Elles posent aussi des problèmes plus radicaux de responsabilité juridique à l'égard des contenus propagés dans certains sous-domaines.

Un troisième niveau de confiance est alors mobilisé, celui de la *confiance éthique*. Mais sur ce plan, l'ICANN s'est rapidement rendu compte qu'il ne pouvait être même simplement effectif. La communauté d'experts peut en effet boucler son rôle hiérarchique en s'élargissant vers des représentants des grands opérateurs techniques susceptibles de bénéficier des mécanismes de résolution de conflits. L'organisation pourrait ainsi atteindre une forme de méta-stabilité en accueillant des experts cooptés par les géants de la télécommunication. Mais l'ICANN a suscité aussi une réaction des usagers minoritaires attirés par sa structure participative, des usagers qui ont mobilisé l'*individualisme patrimonial* pour s'organiser<sup>7</sup>. Par voie de campagne d'opinion, ces usagers ont tenté de faire valoir leurs intérêts par rapport aux choix de gouvernance technique. Sur une base individuelle, sans véritable représentativité collective, ils ont créé un comportement d'actionnaire minoritaire du système des noms de domaine, détenteur d'une part du capital social de ce système d'intérêt universel. C'est la problématique de l'*At large Membership*. **C'est le régime de croyance du « bien public mondial » s'appuyant sur une sorte d'individualisme patrimonial.**

### 2.3. L'écart entre les régimes et l'impasse par rapport à la culture d'usage

Par rapport à cette absence de bouclage éthique, les acteurs concernés ont dû mobiliser d'autres types de croyance, puisqu'ils refusaient l'idée d'un simple enjeu de régulation technique. Or malgré la mobilisation sur un schéma patrimonial les croyances susceptibles de référer à des expériences réussies sont plutôt celles qui mobilisent l'*individualisme civique*. C'est pourquoi dans le combat pour l'élargissement, on a vu se manifester des réactions de type patriotique (qu'elles soient du genre *toyotistes* ou du genre *Mitbestimmung*). La croyance dans la participation des usagers minoritaires s'appuie, en pratique, sur la croyance dans le respect du droit des minorités et, donc, sur la croyance dans le respect des intérêts de la communauté la plus large possible avec une structure effective d'arbitrage des préférences dans le sens du maintien d'une cohésion sociale. Bref, la priorité de la « cité par projet » sur la cité marchande. Sur cette voie, l'ICANN est évidemment au bord de la rupture, car ce qui est mis en

---

<sup>7</sup> Mueller (2002: 166-167) établit la liste des actionnaires concernés par la gouvernance de l'Internet et tente de cerner le processus de coalition d'un sous-groupe dominant qui a permis, sous la houlette de IBM et de MCI, de capturer le processus de constitution de l'ICANN dès 1996 (*ibid.* :168-169).

question, c'est sa capacité à organiser une nouvelle forme de représentativité internationale dans laquelle la communauté de communication pourrait se reconnaître. De plus, cette incapacité de l'ICANN à assurer de manière effective l'intérêt des actionnaires minoritaires remet aussi en question ses capacités hiérarchiques réelles et, en particulier, sa capacité à résister à une capture par des intérêts d'actionnaires majoritaires (Mueller, 2002 : 216). Dans la pratique, en effet, avertit R. Delmas (2002b : 121), « l'ICANN a permis l'instauration d'un marché spéculatif et non contrôlé des noms de domaine, écho de la valeur économique de ce qu'il convient alors de traiter de ressource, forcément rare et, de plus, d'intérêt public ».

Il n'est pas étonnant que dans un tel cadre le groupe consultatif des gouvernements (GAC<sup>8</sup>) récupère un rôle moteur. Vu les croyances mobilisées par les usagers, les gouvernements demeurent des interlocuteurs nécessaires pour le développement d'une société équitable de l'information. Au plan international, ils représentent encore les seules garanties pour tous les usagers individuels minoritaires. Sur ce plan, l'*individualisme patrimonial* demeure une pure fiction, même s'il peut renforcer l'idée d'un droit de l'utilisateur individuel au-delà du cadre accessible à la régulation publique (environnement). Mais les conditions minimales de la confiance dans une innovation demeurent mimétiques : c'est pourquoi le recours à des formes hybrides pour élaborer de nouveaux droits ou de nouvelles régulations intègre toujours la participation de l'acteur public qui reste le seul garant d'un encadrement hiérarchique.

Au bout du compte, l'ICANN attire l'attention sur une transformation institutionnelle dans l'impasse précisément à partir des liens établis entre croyance et confiance. Alors que la transformation institutionnelle de la gouvernance du système des noms de domaine était orientée vers la consolidation de la nature technique du problème, la hiérarchie des préférences s'est inversée suite à une boucle éthique inadéquate. Les usagers mobilisés par la création d'un consensus adéquat au plan éthique considèrent comme marginales les solutions techniques et comme secondaires les procédures de résolution des litiges commerciaux. Leur souci est celui des conditions d'une gouvernance globale de l'Internet. L'articulation des intérêts technico-commerciaux et des intérêts politico-sociaux a donc échoué. Deux ordres de rationalité mimétique s'opposent. On est en situation de dissensus.

L'incapacité du débat actuel à dépasser l'écart entre régimes de croyance–remis en évidence en fonction de ses rapports avec les conditions d'évolution de la culture d'usage – se confirme ainsi lorsque l'on considère les évaluations divergentes des impasses engendrées par les tentatives d'élargissement de

---

<sup>8</sup> Le *Governmental Advisory Committee*.

l'ICANN. Certains trouvent que la démonstration a été faite de la nécessité d'en rester à une interprétation strictement technique des missions de l'ICANN et de transférer les autres compétences utiles à la régulation du système des noms de domaine à d'autres institutions, comme le Congrès, réellement habilitées par leur légitimité à poser des choix de politique sociale (Froomkin, 2002b). D'autres, par contre, continuent de penser qu'au-delà des échecs de l'ICANN, ce n'est pas l'inadéquation des exigences démocratiques qui est en jeu (Hunter, 2003), mais plutôt et à l'inverse, la vérification que la technologie s'est finalement ouverte complètement à l'espace public et que comme forme nouvelle de bien public, il lui faut aujourd'hui trouver à son tour le mode de régulation qui lui convient. Ainsi, en utilisant, comme levier d'une politique publique mondiale de l'information, le contrôle de l'adressage sur Internet, l'ICANN a peut-être fourni le schéma régulateur d'un nouvel ordre social cherchant à combiner la neutralité technicienne et la légitimité faible des mécanismes de gouvernance basés sur l'auto-régulation des acteurs majoritaires (Klein, 2002 : 122-123). Mais il a du même coup favorisé une prise de conscience quant à l'inefficacité de ces mécanismes du point de vue de la défense des intérêts de la communauté la plus large possible des usagers (Froomkin, 2003a et b).

#### **2.4. Conditions pour une approche procédurales : suspension des effets de croyance**

L'intérêt de l'analyse de l'évolution de l'ICANN est de montrer, dans une situation concrète, comment peut jouer la corrélation limitée de la croyance et de la confiance. Si des intérêts entrant mobilisent d'autres types de croyance, ils n'ont d'autres choix pour être reconnus et entendus que de mettre en cause la confiance dans les dispositifs institutionnels existant par le biais de la légitimité. Le processus de métastabilisation visé par l'encadrement institutionnel est alors dans l'impasse. On a pu constater, en effet, que la construction de la confiance dans une autorité de contrôle s'était orientée sur la base de croyances liées à la fois au Département du Commerce US et à la Communauté des ingénieurs de l'Internet<sup>9</sup>. Mais les règles de reconnaissance sociale qui ont déterminé ces deux instances n'ont pas permis d'anticiper le comportement majoritaire des usagers individuels en quête d'une *structure politique représentative* des différents intérêts concernés par le développement de la société de l'information. Dans ce cas, c'est la règle de reconnaissance civique qui l'emportait, bien plus que la règle de reconnaissance patrimoniale<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La référence à ce propos est MUELLER M. L., 2002.

<sup>10</sup> Pour reprendre les concepts mis en œuvre par Orléan dans ses analyses de la régulation monétaire (Aglietta et Orléan, 2002)

Ainsi, dans les faits, l'accord passé avec le Département du Commerce était prioritairement attentif à la résolution des conflits susceptibles de survenir entre les grands opérateurs de télécommunication. La communauté des internautes apparaissait plutôt laissée pour compte malgré un semblant d'ouverture démocratique des mécanismes de décision. Les internautes ont utilisé la croyance technicienne en l'intérêt coopératif représenté par une gestion fédéraliste pour faire entendre leur point de vue. Par voie de campagne d'opinion, les internautes ont tenté de faire valoir leurs intérêts comme « société civile des usagers » par rapport aux choix de gouvernance technique assumés par l'ICANN. Sur une base individuelle, sans véritable représentativité collective, ils sont même parvenus à créer un comportement d'actionnaire minoritaire du système des noms de domaine, détenteur d'une part du capital social de ce système d'intérêt universel. Face à ce mouvement pour un « At large Membership » de l'ICANN, l'institution technique de régulation a évidemment été conduite au bord de la rupture, car ce qui était mis en question, c'était sa capacité à organiser une nouvelle forme de représentativité internationale dans laquelle la communauté des internautes pourrait se reconnaître. Cet objectif dépassait largement ses missions et ses ressources organisationnelles. De plus, cette incapacité de l'ICANN à assurer de manière effective l'intérêt des actionnaires minoritaires remettait aussi en question ses capacités hiérarchiques réelles et, en particulier, sa capacité à résister à une capture par des intérêts d'actionnaires majoritaires. La croyance selon laquelle l'ICANN pouvait se développer selon l'idée d'une gouvernance technique visant à fournir un service à la communauté virtuelle des usagers et à l'ensemble des opérateurs impliqués dans le développement du réseau mondial de communication électronique, – cette croyance était mise en échec indirectement par la perte de confiance dans les capacités d'une telle institution à remplir effectivement cette mission dans le cadre d'un réseau global. L'inadéquation supposée du choix institutionnel remettait dès lors en question également la perception des intérêts identifiés en fonction du schéma coopératif. Il ressort de l'action de la communauté des internautes et de la crise de confiance en l'ICANN qu'apparaît la trace d'une forme de réflexivité non thématifiée pour elle-même qui a pourtant permis un retour critique de la confiance à la croyance. Mais au lieu d'être anticipée et mobilisée pour elle-même en vue d'être intégrée dans la proposition normative, cette réflexivité s'est produite après coup sans encadrement approprié et n'a abouti qu'à engendrer une impasse.

## **2.5. Vers un enjeu de gouvernance ?**

C'est pourquoi il nous semble que le véritable enjeu institutionnel dans ce genre d'évolution de la programmation sociale ne peut se réduire à un changement de comportement des agents soutenu par la croyance en de nouvelles conditions d'opérativité. Il s'agit plutôt de produire un autre mode de

confiance dans la gouvernance capable d'articuler différents ordres de croyance en apparence antinomiques. L'enjeu est alors dans la manière de garantir l'engagement des acteurs concernés suivant une forme de reconnaissance sociale.

Différentes initiatives publiques ont travaillé dans cette direction dans le domaine de l'Internet. Des modèles nouveaux d'intervention publique cherchent à se mettre en place. La France et l'Australie ont chacune donné leur version de la co-régulation. Dans les deux cas, un objectif fondamental est de rencontrer l'intérêt des usagers du cyberspace et de leur offrir un accès à des formes d'action publique pertinente pour garantir leurs droits et leurs aspirations à l'égard du développement de ce cyberspace. Mais qu'il s'agisse d'incitation à l'innovation dans le cas de l'Australie à travers de meilleures garanties de protection et de diffusion offertes aux opérateurs nationaux ou d'encadrement hiérarchique comme en France pour arbitrer des conflits ou formuler des recommandations pour une politique générale d'appui au secteur, on est encore loin de la mise en place d'un système de gouvernance capable de déterminer les conditions d'une règle de reconnaissance des différents acteurs concernés par son potentiel de gouvernance idéale. C'est en fait les conditions mêmes d'une action coopérative partagée par les acteurs concernés qui font défaut<sup>11</sup>, qu'il s'agisse des usagers individuels, des communautés d'experts ou des opérateurs privés propriétaires d'accès aux infrastructures numériques.

Si la tenue d'un Sommet mondial de l'information aura l'avantage de donner une reconnaissance publique effective au nouveau bien que représente l'ordre numérique, il reste à en déterminer concrètement les conditions de gouvernance dans une perspective de légitimité et de satisfaction progressive des préférences démocratiques. Or notre analyse tente de montrer qu'une telle évolution n'a de chance de survenir que si la culture d'usage des acteurs concernés se transforme en fonction d'un cadre coopératif orienté vers la reconnaissance sociale. Sans une telle évolution, tant les inefficiences de l'isolement des décideurs techniciens que celles du souverainisme des négociateurs politiques mineront l'émergence d'une véritable concertation sur le management des « ressources communes » de la société de l'intelligence.

Pour construire une gouvernance susceptible d'attirer l'engagement des acteurs concernés en vue d'un processus de reconnaissance sociale inhérent à la

---

<sup>11</sup> On trouve une réflexion sur ces conditions inspirées de Habermas chez Innes et Booher (2003 : 38-39) en vue de déterminer une « collaborative polycymaking » qui ne soit pas uniquement construite *ad hoc*. Comme chez Mueller, c'est le modèle coopératif et volontaire des communautés d'experts qui est privilégié, mais en introduisant déjà l'idée de Learning process suivant le modèle de *single loop* et de *double loop learning* de Argyris et Schön (Innes et Booher, 2003 : 43-46).

mise en œuvre du système de gouvernance, trois critères sont proposés par Coleman à la suite de Bratman<sup>12</sup> :

- responsabilité mutuelle au plan des intentions et des actes ;
- engagement dans la poursuite de l'activité commune ;
- engagement à un soutien mutuel dans l'exécution de la mission qui incombe à chacun.

Ces trois critères peuvent aussi se traduire, dans le registre plus général où nous travaillons, par coordination du choix des objectifs, coordination de leur exécution et négociation possible dans la répartition des rôles. Ces trois critères permettent selon Bratman (1992 : 339) de distinguer une « prepackaged cooperation » réduite à la coordination des intentions d'une activité coopérative partagée qui implique une coordination des actions<sup>13</sup>. La formulation de Bratman est ainsi la suivante dans l'article « Shared Intention » :

« We intend to *J* if and only if

1. (a) I intend that *we J* and (b) you intend that *we J*
2. I intend that *we J* in accordance with and because of 1a, 1b, and meshing subplans of 1a and 1b; you intend that *we J* in accordance with and because of 1a, 1b, and meshing subplans of 1a and 1b.

1 and 2 are common knowledge between us » (Bratman, 1993: 106).

De manière critique, l'hypothèse qui résulte d'une telle conception des exigences d'engagement garantissant l'attractivité du potentiel de gouvernance idéale d'une institution de régulation est une crise pourrait survenir soit du défaut majeur de coordination du choix des objectifs, soit d'un défaut des modalités de l'engagement coopératif au plan de l'agenda des objectifs intermédiaires permettant de réaliser l'activité commune ou au plan du soutien mutuel dans la réalisation des rôles négociés. On distingue ainsi trois critères procéduraux :

---

<sup>12</sup> L'article utilisé plus particulièrement par Coleman est « Shared Cooperative Activity » (Bratman, 1992). Les trois critères sont formulés page 328. Dans l'article d'*Ethics* (Bratman, 1993), Bratman apporte des précisions épistémologiques sur les enjeux de son modèle d'action coopérative en discutant le livre de Alan Donagan (1987). Le point essentiel de son argumentation consiste à montrer que son point de vue sur un « accord entre des intentions » n'implique pas une explication de nature auto-référentielle (ce qu'annonçait la note 16, p. 336 de l'article de 1992). Le rapport réflexif à l'intentionnalité d'un agent peut être pensé d'une autre manière comme étant spécifique précisément à un engagement impliquant l'accord avec d'autres agents au point d'exiger une coordination interpersonnelle au niveau de la mise en œuvre des moyens (Bratman, 1993 : p. 105).

<sup>13</sup> « Suppose, for example, you and I lay plans for you to go to San Francisco while I go to New York. We might have a web of intentions concerning this joint activity, a web that satisfies (1) <common intentions> and (2) <common knowledge>. And our activity of prior planning may itself be a SCA <Shared Cooperative Activity>. But if when we each go our separate ways there is no mutual responsiveness in action, our activity is prepackaged cooperation, not SCA » (Bratman, 1992: 339).

- la coordination du choix des objectifs ou le partage des visées intentionnelles sur le projet
- la coordination de la programmation (*subplans*) qui renvoie à une capacité *agrégative* de l'institution, celle de parvenir à élargir le nombre des intérêts engagés dans l'activité commune. Elle peut agir aussi sur la sympathie et pas uniquement sur la coopération. Elle procède alors à de l'agrégation stratégique.
- Le suivi (révisabilité) de la négociation des rôles qui renvoie à la capacité *adaptative* de l'institution, celle de tirer parti du feedback rendu par son implémentation et d'endogénéiser, en conséquence, les effets sous-optimaux.

Si l'on applique la grille de Bratman au cas de l'ICANN, on se rendra compte qu'il manquait déjà fondamentalement à l'ICANN une forme d'*intention partagée*. Le défaut majeur de l'ICANN est au plan de la *coordination du choix des objectifs*<sup>14</sup>. Ce premier point ne devrait cependant pas occulter les deux autres aspects.

Une évaluation erronée du processus étudié consiste effectivement à perdre de vue les attentes agrégatives suscitées par l'ICANN et son déficit d'apprentissage institutionnel (Mueller et McKnight, 2003). Cette évaluation se contente de la leçon suivante : si l'on acceptait de considérer l'ICANN comme une structure d'encadrement hiérarchique du marché des noms de domaines visant à faciliter les conflits entre opérateurs de télécommunications<sup>15</sup>, alors les deux autres critères ne poseraient plus problème : il y a effectivement engagement des parties au maintien de cette fonction et négociation dans son exécution avec l'OMPI. Mais le retour d'une telle hypothèse de confiance méthodique dans la fonction technique de *command and control* de l'ICANN ne résout en rien la question de fond et se contente en fait de la déplacer vers d'autres instances de régulation dont la capacité effective d'intervention reste tout aussi insatisfaisante pour les acteurs concernés. De la même manière, le

---

<sup>14</sup> Les dissensions à ce sujet sont bien résumées dans la note du Comité sur l'Evolution et la Réforme de l'ICANN : « The essence of the debate over ICANN's Mission lies in the nexus between ICANN's technical coordination role, its operational role, and its policy role. There are some who see ICANN as merely an agent to carry out technical, operational instructions. The ERC does not support this view because it leaves unanswered the question of responsibility for the policy-development work necessary to provide answers to precisely what instructions should be followed, that is, answering the question: "if not ICANN, then who?". We have not found any credible answers to that question offered by those who favor a purely technical operational ICANN, other than transferring such responsibilities to some international treaty organization, a direction that is viewed with disfavor throughout most of the community (as judged by the comments we received), or to a constellation of organizations that would again beg the question of who will coordinate these organizations » (Committee on ICANN Evolution and Reform, "ICANN: A Blueprint for Reform", note du 20 juin 2002).

<sup>15</sup> Pour mémoire, suivant les recommandations de l'OMPI (Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle ou World Intellectual Property Organisation) proposées en avril 1999, l'ICANN s'est orienté vers une procédure alternative de résolution de conflits à l'amiable (ADR). Cf. le document « Model Domain Name Dispute Resolution Policy for Voluntary Adoption by Registrars », daté du 20 août 1999.

retour vers une forme d'encadrement hiérarchique du développement de la société de la communication (Arx , 2003) contre le modèle privé envisagé par le département du commerce américain marque uniquement les insuffisances du modèle d'auto-régulation négociée qui avait été mis en place sous la tutelle administrative des Etats-Unis.

Mais c'est bien en même temps ce modèle ouvert à certaines formes de participation collective de la communauté des internautes qui a permis de vérifier que la régulation de l'Internet répondait bien à une culture spécifique de coopération volontaire et d'engagement dans les aspects techniques et politiques liés à l'accessibilité et à l'échange des connaissances dans le système d'adressage numérique. C'est le deuxième niveau de Coleman/Bratman qui a joué dans ce cas et suscité une sollicitation importante des capacités agrégatives de l'ICANN.

Pour répondre à de tels besoins d'encadrement de la coopération, le département du commerce a correctement perçu la nécessité d'une transformation des formes de régulation institutionnelle. Celle-ci était cependant conditionnée par une hypothèse de réduction des coûts de transaction et par un calcul coût/bénéfice reproduisant un mécanisme de délégation de l'intervention publique à des opérateurs privés agissant sur la base d'un contrat périodiquement révisable. C'est ainsi le modèle appliqué plus généralement au secteur des télécommunications qui a prévalu, mais avec la volonté d'introduire une forme de prise en compte de l'asymétrie des informations concernant les besoins des usagers minoritaires. Dans cette gestion de la crise, c'est la capacité adaptative (troisième critère) de l'ICANN qui s'est révélée en défaut, parce que déconnectée de tout processus d'apprentissage institutionnel coordonné. Entre le modèle fédéraliste radical répondant à l'imaginaire des techniciens inscrits dans une communauté de coopération volontaire et le modèle de *command an control* répondant à la croyance d'un pouvoir public agissant comme agent principal délégrant des missions de gestion à des opérateurs privés dotés de capacités d'auto-régulation, il n'y avait dès le départ aucun mécanisme de gouvernance prévu pour encadrer un processus d'adaptation *step by step* permettant de redéfinir les attentes nouvelles qu'allait susciter une proposition concrète d'innovation dans le domaine de la gouvernance de la société de l'information. Il était donc impossible d'accompagner une transformation de l'aspiration des internautes et de déterminer ce que pourrait signifier une protection par les pouvoirs publics *comme mesure transitoire* vers le bien commun des usagers comme communauté d'usage (société civile virtuelle de la société intelligente). C'est une telle prise en compte que vise à rendre possible le programme d'une gouvernance réflexive.

## Références bibliographiques

- AGLIETTA M. et ORLEAN A. (2002), *La monnaie entre violence et confiance*, Odile Jacob, Paris.
- BERNHARD W., BROZ J. L. and CLARK W. R. (2002), « The political Economy of Monetary Institutions », in *International Organization*, 56, 4, pp. 693-723.
- ARX K. G. VON (2003), « ICANN – Now and Then, ICANN’s Reform and Its Problems », in *Duke Law and Technology Review*, 0007.
- BRATMAN M. (1992), « Shared Cooperative Activity », in *Philosophical Review*, 101/2, pp. 327-341.
- BRATMAN M. (1993), Shared Intention », in *Ethics*, 104, pp. 97-113.
- COLEMAN J. L. (2001), *The Practice of Principle*, Oxford UP, Oxford.
- DELMAS R. (2002a), « Introduction » , in *Les Cahiers du numérique*, 3, n° 2, pp. 9-14.
- DELMAS R. (2002b), « Internet, une cité imparfaite », in *Les Cahiers du Centre de Recherches Informatique et Droit*, n° 22, pp. 117-126.
- DONAGAN A. (1987), *Choice : The Essential Element in Human Action*, Routledge, London.
- FAVEREAU O. (2000), « La procéduralisation du droit et la théorie économique », in COPPENS Ph. et LENOBLE J., *Démocratie et procéduralisation du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 155-170.
- FULLER K. E. (2001), « ICANN : The Debate over Governing the Internet », in *Duke Law and Technology Review*, 0002.
- FORAY D. et ZIMMERMANN J.-B. (2001), « L’économie du logiciel libre, Organisation coopérative et incitation à l’innovation », in *Revue économique*, 52 (hors série), pp. 77-93.
- INNES J.E. et BOOHER D.E. (2003), « Collaborative Policymaking : Governance Through Dialogue », in HAJER M. A. et WAGENAAR H., *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge UP, Cambridge.
- LENOBLE J. et MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance, The Action of Norms*, Kluwer Law International, The Hague.
- FROMMKIN M. A. (2000), « Wrong Turn in Cyberspace, Using ICANN to Route Around the APA and the Constitution », in *Duke Law Journal*, 50, pp. 17-184.
- FROMMKIN M. A. (2002a), « ICANN’s “Uniform Dispute Resolution Policy” – Causes and (Partial) Cures », in *Brooklin Law Review*, 67, n° 3, 605-718.
- FROMMKIN M. A. (2002b), « ICANN: Between Legitimacy and Effectiveness, A Proposal for an Improbable Solution to the Problems of Improbable Body », Pre-Conference Draft (Conference on New Technologies and International Governance, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University).
- FROMMKIN M. A. (2003a), « [Habermas@Discourse.net](mailto:Habermas@Discourse.net): Toward a Critical Theory of Cyberspace », in *Harvard Law Review*, 116, n° 3, pp. 751-871.
- FROMMKIN M. A. (2003b), « ICANN 2.0 : Meet the New Boss », in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 36, n° 3, pp. 1087-1101.
- HOFMANN J. (2000), « Und wer regiert das Internet? Regimewechsel im Cyberspace », in *Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft*, April, pp. 67-78.
- HUNTER D. (2003), « ICANN and the Concept of Democratic Deficit », in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 36, n° 3, pp. 1149-1183.
- KLEIN A., « ICANN et la gouvernance d’internet, La coordination technique comme levier d’une politique publique mondiale », in *Les Cahiers du numérique*, 3, n° 2, pp. 93-128.
- LIVET P. (1994), *La communauté virtuelle, Action et communication*, L’éclat, Gombas.
- MAESSCHALCK M. (2001), *Normes et contextes*, Olms, Hildesheim/Zürich/New York.
- MAESSCHALCK M. et LOUTE A. (2003a), « Intérêt actuel de la philosophie de l’argent, Néoinstitutionnalisme et réflexivité », in *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n° 103, 2003, 24 pp
- MAESSCHALCK M. et LOUTE A. (2003b), « La philosophie de l’argent : Du lien social à la « communauté de destin » », in MERTZ Fr. (ed.) *L’Harmattan*, à paraître.
- MUELLER M. L. (2002), *Ruling the Root, Internet Governance and the Taming of Cyberspace*, MIT Press, Cambridge (MA)/London.
- MUELLER M. L. et MCKNIGHT L.W. (2003), « The Post-com Internet, Toward Regular and Objective Procedures for Internet Governance », paper for presentation at *TPRC 2003, the 31<sup>st</sup> Research Conference on Communication, Information, and Internet Policy*, Arlington (VA), Sept. 19-21.

- ORLÉAN A. (1999), *Le pouvoir de la finance*, Odile Jacob, Paris.
- ORLEAN A. (2000), « L'individu, le marché et l'opinion : réflexions sur le capitalisme financier », in *Esprit*, 2000, n° 269, pp. 51-75.
- KPOST J. E. (2000), « Moving from Geographic to Virtual Communities: Global Corporate Citizenship in a Dot.com World », in *Business and Society Review*, 105, n° 1, pp. 27-46.
- SELTEN R. (2001), « What Is Bounded Rationality? », in GIGERENZER G. et SELTEN R., *Bounded Rationality, The adaptive Toolbox*, MIT Press, Cambridge (MA)/London, pp. 13-36.
- SOBER E. (1994), « Evolution, Population Thinking, and Essentialism », in SOBER E. (ed.), *Conceptual Issues in Evolutionary Biology*, MIT Press, Cambridge (MA), pp. 161-189.
- VROMEN J.J. (1995), *Economic Evolution, An Enquiry into the Foundations of New Institutional Economics*, Routledge, London/New York.
- WEINBERG J. (2000), « ICANN and the Problem of Legitimacy », in *Duke Law Journal*, 50, pp. 187-260.