

# Régime de connaissances et régulation par l'opacité

Catherine LAURENT

Les règles et les dispositifs qui déterminent la façon dont les connaissances sont produites pour différents objectifs, dont leur qualité est évaluée et dont elles sont rendues accessibles aux services de l'État et à divers types d'acteurs, sont des enjeux sociétaux majeurs. Depuis la fin des années 1970, les processus de contrôle et d'appropriation des connaissances par des intérêts privés se sont renforcés. Cette évolution favorise les actions visant à masquer délibérément au public les effets négatifs du changement technologique au lieu de les corriger. De telles stratégies de création d'ignorance s'observent aussi dans les services de l'État. Les mécanismes de régulation par l'opacité qui en résultent freinent les débats sur la durabilité des trajectoires de développement et transforment profondément l'environnement dans lequel se construisent les comportements économiques des acteurs.

Pour l'économie politique, la connaissance est une ressource et une valeur fondamentale du développement humain. L'idée que la mise à disposition du public de connaissances fiables est une condition nécessaire au fonctionnement d'une démocratie (Dewey, 1927/2010) sous-tend de nombreux travaux sur les connaissances et l'innovation. Comme l'a montré dans ses recherches depuis plusieurs décennies Majone (1996), cette idée a été mise en avant dans la construction politique de l'Europe. Cette construction devait en effet s'accompagner de la mise en place de dispositifs garants de cet idéal démocratique et favorisant une régulation par l'information, notamment grâce à des agences indépendantes rendant les connaissances accessibles à tous.

Il paraît donc paradoxal que plusieurs des crises majeures auxquelles nous sommes confrontés, documentées depuis des décennies par la recherche (changement climatique, perte de biodiversité, imprégnation chimique...) (Stephen *et al.*, 2015), ne débouchent pas sur un changement radical de la dimension technique de nos modèles de développement. Cette situation a pu être interprétée comme la conséquence d'un manque d'outils adéquats pour articuler savoirs et décision. Aussi divers instruments internationaux et nationaux ont été mis en place pour améliorer l'interface science - décision publique : GIEC pour le climat, IPBES pour la biodiversité, expertises collectives diverses sur les risques associés à la production d'énergie nucléaire, à l'usage des pesticides, réflexion

sur les approches en termes d'« *evidence-based policies* » (Laurent *et al.*, 2009)... Mais leurs effets sur le cours de l'action publique restent limités. Pour un ensemble de travaux issus des *Science Studies*, cette situation s'explique par le développement de formes de contrôle de la production et de la diffusion des connaissances qui masquent des effets négatifs de nos modèles de développement (Mc Goey, 2019).

Ces résultats qui mettent en jeu des mécanismes au cœur de l'accumulation du capital invitent à analyser plus avant les diverses composantes des régimes de connaissances, pour mieux saisir la façon dont se concrétise la création délibérée d'ignorance et en identifier les conséquences pour l'économie institutionnelle.

## Régimes de connaissance

Toute formation sociale est associée à un « régime de connaissances », c'est-à-dire l'ensemble de règles, de dispositifs et d'acquis (ressources cognitives, compétences...), qui déterminent la façon dont les connaissances sont produites pour différents types d'objectifs, dont leur qualité est évaluée, dont elles sont rendues accessibles aux services de l'État et à divers types d'acteurs (Laurent & Landel, 2017). Depuis l'antiquité, les États se sont appuyés sur des régimes de connaissance « mixtes » (Théret, 1988) ayant des finalités politiques (notamment les recensements de la population) et permettant aussi d'éclairer la décision des acteurs de la sphère économique.

Les régimes de connaissance se transforment et Jessop (2010) rappelle comment depuis les années 1970 on a mis en avant le rôle des connaissances dans la construction de la compétitivité des entreprises et des avantages comparatifs entre pays. Il en a résulté un phénomène accru d'appropriation (*via* notamment le dépôt massif de brevets) qui a fait l'objet de nombreux travaux (par exemple, Coriat & Weinstein, 2012). L'omniprésence d'un discours promouvant une « économie fondée sur la connaissance » (*knowledge based economy*) a d'abord masqué les contradictions inhérentes aux mutations ainsi enclenchées. L'une d'entre elles, peu traitée, est l'exclusion du public de l'accès à une partie des connaissances existantes. Or « le secret des affaires » porte non seulement sur les aspects positifs de l'innovation mais aussi leurs impacts négatifs. Par exemple, pour les pesticides agricoles, une expertise collective de l'Anses pour la France montrait en 2016 qu'en dépit des milliers de dossiers de demandes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) déposés (produits phytopharmaceutiques, biocides, certains médicaments vétérinaires à usage externe), seules 69 publications scientifiques sur les expositions professionnelles étaient publiques dont aucune en élevage et sur les biocides (Laurent *et al.*, 2016). En outre, les dossiers d'AMM restaient fort peu accessibles même aux experts officiellement mandatés.

Par ailleurs, comme le montrent des investigations bibliographiques méthodiques, les travaux de l'économie des connaissances et de l'innovation ont généralement renvoyé les effets négatifs de l'innovation à l'au-delà des externalités, et aux autres disciplines le soin de produire les connaissances pour les documenter et réparer. Plus encore, du point

de vue strict de l'économie de l'innovation, les désastres avérés peuvent être interprétés comme des situations dont on peut tirer des bénéfices cognitifs, technologiques et organisationnels (Cowan et al., 2006). L'observation d'externalités négatives inciterait les entreprises à les réduire pour sécuriser leur position sur le marché. Selon cette logique par exemple, des preuves de toxicité d'un pesticide sur la santé humaine ou l'environnement devraient se traduire soit par le retrait du produit, soit par un partage des connaissances avec les utilisateurs, le public et les pouvoirs publics pour informer sur ces effets négatifs et les réduire, et éventuellement pour réparer les dommages causés. Or de nombreuses investigations montrent qu'il n'en est rien (par exemple, Jouzel, 2019 ; Laurent et al., 2016, sur le cas français). Le postulat de base selon lequel les entreprises réajustent forcément leurs stratégies pour éliminer les impacts négatifs de leur action n'est pas vérifié empiriquement.

Dans une situation où certaines voies technologiques extrêmement profitables pour le capital peuvent être remises en causes au vu de ces impacts négatifs, une stratégie est d'en nier l'existence : l'ignorance peut aussi être une ressource.

## L'ignorance comme ressource

Depuis la publication d'un ouvrage sur la science de la production de l'ignorance, l'agnotologie (Proctor & Schiebinger, 2008), et sur l'industrie du tabac (Proctor, 2012), un nombre croissant de recherches issues des *Science Studies* apporte des preuves de stratégies de construction délibérées d'ignorance par des agents pour protéger leurs intérêts. Ces stratégies sont bien documentées pour des secteurs divers dont les activités peuvent avoir des impacts négatifs importants sur la santé et l'environnement. La problématique s'étend à certaines formes de gouvernement quand l'action publique fait également ce choix de l'ignorance stratégique (McGoey, 2019 ; Henry, 2017 ; Boudia & Henry, 2022).

On pourrait se demander si le développement de l'agnotologie ne résulte pas d'un complotisme, d'une tendance à la paranoïa ou d'une exagération médiatique. Mais, comme le rappelle Girel (2017), des études de cas détaillées prouvent qu'il y a bien des situations où un petit nombre d'agents ont délibérément agi sur la production de connaissances pour créer, à l'insu du plus grand nombre, des zones d'ombre ou de confusion sur les risques encourus par la société. Si ces conclusions sont recevables nous dit-il, c'est qu'il y a des travaux puissamment étayés qui répondent simultanément à trois conditions : le « petit nombre d'acteurs » qui agit intentionnellement a été identifié précisément, preuves à l'appui (consortium d'industriels...) ; l'alliance qui soude ces acteurs a été objectivée (compte rendus de rencontres...) et il a été prouvé que leur intention commune a été consciemment et explicitement poursuivie (articles communs...) ; l'efficacité causale de leur action a été montrée (reprise d'arguments dans les médias, dans la réglementation...). Une littérature maintenant abondante respecte ces critères de rigueur méthodologique et démontre que l'ignorance et la confusion peuvent être des ressources produites activement et utilisées délibérément.



Il est possible de lister des procédés utilisés pour cette production d'ignorance (Girel, 2017, p. 61-76), même si on ne peut tous les mentionner ici : production de résultats biaisés pour introduire de la confusion, rétention d'information sur les effets négatifs des produits, financement de recherches pour créer de la controverse, lobbying auprès de décideurs, de scientifiques, de *think tanks*..., infiltration d'organisations publiques, attaques pour disqualifier des chercheurs ou des travaux jugés gênants, mais aussi tours de passe-passe épistémiques sur la qualité des preuves en se revendiquant seuls garants d'une science bien faite.

Un procédé très utilisé par les fabricants d'ignorance est en effet de convoquer l'autorité de la science pour justifier de ne retenir que des connaissances produites avec des standards de qualité... qu'ils ont contribué à imposer. Par exemple, des mesures d'exposition aux pesticides en situation réelle dans des exploitations agricoles peuvent être écartées avec l'argument qu'elles n'ont pas la même précision que des mesures en situation contrôlée (avec équipements de protection individuels (EPI) neufs, etc.). Ces dernières ne tenant pas compte des conditions de travail effectives (efficacité limitée de certains EPI, impossibilité de les porter quand il fait chaud...), le niveau des contaminations mesuré en est réduit en conséquence (Laurent *et al.*, 2016, vol. 1 & 7 ; Jouzel 2019).

Le tour de passe-passe épistémique n'est pas dans la création d'un modèle réduit du réel, procédure habituelle d'une approche scientifique. Il est dans l'affirmation qu'il serait irrationnel de s'appuyer sur autre chose que cette vision réduite du réel pour guider l'action, qu'il s'agisse de la construction des réglementations, de l'élaboration des politiques publiques, du conseil aux utilisateurs ou de la sélection des articles scientifiques pouvant être inclus dans des revues systématiques de la littérature scientifique... Ce tour de passe-passe qui est bien connu des économistes (Kessler, 2015) touche toutes les disciplines (épidémiologie, toxicologie, écologie...). Associé à la capture de dispositifs publics, il permet d'écarter du débat des pans entiers de connaissances issus de la science et de l'expérience qui documentent les effets négatifs de produits ou d'innovations, comme l'ont montré, par exemple, les travaux sur l'agence européenne en charge de la mise sur le marché des pesticides agricoles (Horel, 2015).

Des études de cas précises montrent comment en France ces pratiques touchent directement le fonctionnement des services de l'État. D'une part, des dispositifs publics sont capturés par les groupes d'intérêts les mieux dotés financièrement qui en influencent le fonctionnement (orientation des programmes de recherche *via* des « partenariats » publics - privés pour la recherche publique, entrée des porteurs d'intérêt dans les dispositifs publics de contrôle, mobilité accrue des cadres entre public et privé, etc.). D'autre part, comme l'ont montré de nombreux travaux, la stratégie qui consiste à éluder les contradictions et les problèmes en les masquant apparaît commode dans certains segments de l'action publique et s'y diffuse (risques technologiques, santé, conditions de travail, etc.) (voir par exemple Laurent & Landel, 2017 ; C4 Magnan & Laurent, 2023 ; Henry, 2017 ; Jouzel, 2019 ; Boudia & Henry 2022).

## Régulation par l'opacité

Les principes fondateurs de l'idéal démocratique de Dewey (1927) sont ainsi mis à mal. En principe, il paraît toujours souhaitable que chacun puisse avoir accès à des connaissances fiables, construites avec des méthodes transparentes par des acteurs indépendants, sur les risques de choix technologiques alternatifs. Mais d'une part, certains services de l'État se soumettent aux demandes d'intervenants privés même lorsqu'elles s'écartent de la loi (par exemple sur le secret des affaires, en multipliant les obstacles au-delà de ce qui est prévu par la réglementation lorsque des experts indépendants mandatés sur des questions de santé publiques souhaitent accéder aux informations relatives aux risques associés à certains produits ou procédés industriels). D'autre part, ils favorisent ces règles dans leurs registres d'action, en amoindrissant leurs propres dispositifs d'appui technique, de contrôle et d'évaluation. Ce faisant, le public rencontre des difficultés grandissantes pour accéder à une partie des connaissances sur le changement technologique. Des études de cas précises en France montrent que depuis les années soixante les débats s'appuient de moins en moins sur une connaissance fiable et partagée des faits (par exemple, Laurent & Landel, 2017).

Ces mécanismes s'inscrivent dans la même logique d'amoindrissement du débat public décrite dans les travaux sur les changements institutionnels incrémentaux (Hacker, Pierson & Thelen, 2015). En effet, des transformations institutionnelles majeures se produisent de façon subreptice, *via* des changements en apparence mineurs dont la portée n'est pas explicitée et n'est pas toujours pleinement analysée : par exemple entrée de représentants de partenaires privés dans des dispositifs de contrôle et de conseil jusque-là entièrement publics, ajout de niveaux de décision techniques et constitution de « millefeuilles institutionnels » qui rendent le système opaque (Jas, 2017), etc. Autant de phénomènes qui, sans que ce soit toujours intentionnel, contribuent à la création d'ignorance.

Ainsi se met en place une régulation par l'opacité qui consiste à masquer les contradictions inhérentes au fonctionnement économique plutôt qu'à les documenter. Cette évolution du régime de connaissance transforme profondément l'environnement dans lequel se construisent le comportement économique des acteurs et les conditions de confrontation d'intérêts contradictoires. En dépit de la rhétorique tous azimuts des « Grenelle » (de l'environnement, de la santé, de la mer...), elle réduit la possibilité pour différents types d'agents d'exprimer des désaccords et de négocier des compromis solides sur la base d'un ensemble de connaissances partagées. Elle remet en question la possibilité de construction de compromis institutionnalisés, mécanisme de régulation fondamental de la période fordiste.

À court terme, ce système permet de nier et plonger dans l'opacité des contradictions majeures associées à des choix de modèles productifs promus par l'industrie ou divers groupes d'intérêt dans de nombreux domaines. À moyen terme, les bénéfices de cette régulation par l'opacité privent l'État et les autres acteurs de la possibilité d'ajustements successifs et d'apprentissages permettant d'éviter des crises majeures. Plus encore, cette régulation par l'opacité engendre des cercles vicieux où les évolutions des systèmes

productifs et des connaissances disponibles sont de plus en plus déconnectées des problèmes rencontrés. Ainsi se créent les conditions de véritables désastres, y compris pour les agents économiques. Pour les pesticides agricoles, le retard de la recherche agronomique sur les itinéraires sans néonicotinoïde illustre bien ce processus (Foucard, 2019).

On peut bien sûr s'étonner que des personnes en responsabilité fassent le choix de l'ignorance au risque de laisser des désastres advenir. Plusieurs travaux sur les comportements individuels ont cherché à comprendre ce qui motivait les individus eux-mêmes à choisir l'ignorance (par exemple, Hertwig & Engel, 2016, en psychologie ; Grossman & van der Weele, 2017, en économie expérimentale). Ils observent ainsi que lorsqu'une action peut avoir des impacts négatifs, une partie significative des individus choisit l'ignorance pour éviter la réprobation qui résulterait d'une décision aux conséquences malheureuses. Ainsi, si on est rattrapé par les faits, il est toujours possible de dire qu'on aurait agi autrement si on avait été mieux informé. D'un point de vue de philosophie économique, et en s'interrogeant sur « un paradis habité par des meurtriers sans méchanceté et des victimes sans haine », Dupuy (2012) fait l'hypothèse que ce sont avant tout les personnes qui sont capables de composer ainsi avec l'éthique qui accèdent à des postes de responsabilité dans nos sociétés contemporaines.

## Conclusion

Les évolutions observées modifient profondément le régime de connaissance dans lequel se construisent les comportements économiques des acteurs et l'action publique, et elles infléchissent les choix concernant nos modèles de développement en conduisant à sous-estimer certains dangers.

Le développement de formes de régulation par l'opacité tourne le dos à la dynamique du siècle des Lumières, à l'idéal démocratique de Dewey, comme au projet européen développé par Majone (1996) d'un État garant de la circulation et de la qualité des informations produites et rendues disponibles à tous. Ce qui est en jeu n'est pas seulement l'appropriation de connaissances brevetables par des entreprises privées mais aussi la possibilité de connaître et corriger les conséquences négatives de certains choix et plus largement la production et l'accès à des connaissances nécessaires pour analyser les enjeux de modèles de développement alternatifs.

## Bibliographie

- Boudia S., Henry E., 2022, *Politiques de l'ignorance*, PUF.
- Coriat B., Weinstein O., 2012, « Patent regimes, firms and the commodification of knowledge », *Socio-Economic Review*, **10**(2), April, p 267-292.
- Cowan R., Fauchart E., Foray D., Gunby P., 2006, « Learning from disaster », in Pyka A., Hanusch H. (éds.), *Applied Evolutionary Economics and the Knowledge-based Economy*, Edward Elgar Publishing, p. 40-71



- Dewey J., 1927/2010, *Le public et ses problèmes*, Gallimard (Folio Essais, trad.).
- Dupuy J.-P., 2012, « Un paradis habité par des meurtriers sans méchanceté et des victimes sans haine : Hiroshima, Tchernobyl, Fukushima », *Ebisu*, printemps-été 2012, p. 49-57.
- Foucart S., 2019, *Et le monde devint silencieux. Comment l'agrochimie a détruit les insectes*, Ed du Seuil.
- Girel M., 2017, *Sciences et territoires de l'ignorance*, Quae.
- Grossman Z., Van der Weele J., 2017, « Self-Image and Willful Ignorance in Social Decisions », *Journal of the European Economic Association*, **15**(1), p. 173–217
- Hacker J. S., Pierson P., Thelen K. A., 2015, « Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change », in J. Mahoney, K. A. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press, p. 180-208.
- Henry E., 2017, *Ignorance scientifique et inaction publique. Les politiques de santé au travail*, Presses de Sciences Po.
- Hertwig R., Engel C., 2016, « Homo Ignorans: Deliberately Choosing Not to Know », *Perspectives on Psychological Science*, **11**(3), p. 359–372.
- Horel S., 2015, *Intoxication. Perturbateurs endocriniens, lobbyistes et eurocrates : une bataille d'influence contre la santé*, La Découverte.
- Jas N., 2017, « Millefeuilles institutionnels et production d'ignorance dans le « gouvernement » des substances chimiques dangereuses », *Raison présente*, n° 204, p. 43-52
- Jessop B., 2010, « The knowledge-based economy as a State project », in M. Boss Ed, *The Nation-State in Transformation: Economic Globalisation, Institutional Mediation and Political Values*, Aarhus University Press, p. 110-129.
- Jouzel J.-N., 2019, *Pesticides. Comment ignorer ce que l'on sait*, Presses de Science Po.
- Kessler O., 2015, « Ignorance and the sociology of economics », in Gross M., McGoey L. Dir, *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, Routledge, p.338-348
- Laurent C., Baldi I., Bernadac G., Berthet A., Colosio C., Jas N., Jouzel J.-N., Garrigou A., Guichard L., Grimbuhler S., Lebailly P., Samuel O., Spinosi J., Wavreski P., 2016, *Expositions professionnelles aux pesticides en agriculture*, Expertise collective, Anses 7 volumes.
- Laurent C., Baudry J., Berriet Sollicec M., Kirsch M., Perraud D., Tinel B., Trouvé A., Allsopp N., Bonnafous P., Burel F., Carneiro, M.-J., Giraud, Labarthe P., Matose F., Ricroch A., 2009, « Pourquoi s'intéresser à la notion d'evidence-based policy ? » *Revue Tiers-monde*, n°200, p. 853-873.
- Laurent C., Landel P., 2017, « Régimes de connaissance et régulation sectorielle en agriculture », in Allaire G., Daviron B. (eds), *Transformations agricoles et alimentaires. Entre écologie et capitalisme*, Quae, p. 305-324
- Majone G., 1996, *La Communauté européenne - Un État régulateur*, Montchrestien.
- McGoey L., 2019, *The Unknowners. How Strategic Ignorance Rules The World*, Zed Books.
- Proctor R.N., 2012/2014, *Golden holocaust. La conspiration des industriels du tabac*, Les Équateurs
- Proctor R., Schiebinger L. L., 2008, *Agnotology: The Making and Unmaking of Ignorance*, Stanford University Press.

Steffen W., Richardson K., Rockström J., Cornell S.E., Fetzer I., Bennett E.M., Biggs R., Carpenter S.R.R., de Vries W., de Wit C.A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G. M., Persson L.M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin S., 2015, « Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Science* 347, (6223) DOI : 10.1126/science.125985.

Théret B., 1988, « La place de l'État dans les théories de la régulation : revue critique et repositionnement à la lumière de l'histoire », *Working Papers Recherche Régulation*, 1988-1.

### **Référence à d'autres chapitres de cet ouvrage**

C4 Magnan A., Laurent C., 2023, « Changement institutionnel et rapport social d'activité dans l'agriculture », in Boyer R., Chanteau J.-P., Labrousse A., Lamarche T. (dir.), *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Dunod.