

>> Réseaux et problématique de la démocratie

Françoise Perez

Terme polysémique par excellence, la notion de réseau renvoie aussi bien à l'innovation technologique (réseaux informatiques, internet) qu'à des réseaux d'individus qui partagent des préoccupations similaires dans un objectif qui leur est socialement commun. L'on pourrait multiplier les exemples de réseaux : les sectes, la mafia, les réseaux associatifs (FOL, ligue de l'enseignement, ligue contre le cancer, etc...), les franc-maçonneries, les partis politiques qui réunissent des individus autour d'un même projet de société, les églises, les réseaux d'émigrés qui se tissent par-delà les frontières et permettent la mise en place d'économies parallèles propres à faciliter le processus d'émigration, et à procurer à chacun des moyens de gagner sa vie, de produire et de commercer hors des circuits officiels. (Le sociologue Tarrius s'est du reste particulièrement intéressé à ces derniers réseaux).

Dans tous les cas, les réseaux renvoient à une réalité sociétale, objet d'étude pour le sociologue : un réseau informatique n'existe qu'entre des personnes qui n'ont rien de virtuel et éprouvent le besoin de communiquer entre elles, d'être en relation dans un but particulier. Il ne peut donc à aucun moment être considéré comme une fin en soi mais constitue un outil au service de la communication entre les personnes.

Cette énumération à la Prévert nous permet de mettre en évidence un point commun : les réseaux, de quelque nature qu'ils soient présentent en commun un caractère d'initiative privée. Je peux quand je veux, créer mon parti (au risque de ne pas susciter beaucoup d'adhésions), mon association, ou mon église. Le propre d'un réseau, c'est d'établir des interactions sociales de façon plus ou moins informelle, en vue de parvenir à un objectif commun entre des personnes individuelles, des petits groupes, des familles. Le caractère d'un réseau, c'est de constituer une micro-société dans la société, dans l'État, d'user des marges d'autonomie laissées par la loi (volontairement, par souci de liberté, ou involontairement par incapacité à tout contrôler) de dépasser le strict cadre de ce qui est organisé officiellement, dans une société. Les réseaux créent de l'imprévu, à partir d'initiatives qui par définition échappent à l'action administrative programmée, expression de l'autorité de l'État. En ce sens ils peuvent constituer des lieux d'innovation et de créativité sociale, ou

des refuges pour l'action illicite.

Tout réseau n'est donc pas bon en soi et certains réseaux servent même des intérêts particuliers à l'encontre de l'intérêt général en principe protégé par la loi. D'autres au contraire pallient les insuffisances de l'État. D'autres encore permettent à l'État de fonctionner (les partis politiques par exemple). Ce sont les objectifs d'un réseau, et les critères d'évaluation adoptés qui vont permettre de formuler un jugement sur les effets positifs ou négatifs qu'il produit dans la société.

Le fonctionnement en réseau dès lors qu'il renvoie à l'imprévu, à l'autonomie, à l'innovation évoque immédiatement sinon la transgression de la loi ou de la norme, du moins une forme de dépassement, de liberté, qui rend précisément possible et utile l'existence du réseau. Bien des sociologues y voient une forme moderne d'auto-organisation du social par lui-même, et non pas seulement par la loi, une forme d'auto-production de ses modèles d'organisation, (voire des institutions qui la gouvernent) directement par la société elle-même, hors de l'intervention de l'État. Certains y voient même une forme de démocratie directe, non médiatisée par la loi.

Pour autant, le terme réseau ne suffit pas à garantir un fonctionnement démocratique, à la fois ouvert à l'implication de chacun, et moins autoritaire. Il ne suffit pas d'agir sans la médiation de la loi pour produire de la démocratie, ou trouver en interne un mode de fonctionnement démocratique. Certains réseaux indubitablement inscrits dans une logique de transgression de la loi (la mafia, les sectes), fonctionnent en interne de façon très hiérarchisée, autoritaire, centraliste, et produisent en externe de la misère de l'exploitation, de l'aliénation. La question de la démocratie semble s'imposer à la fois par rapport à un mode de fonctionnement interne et par rapport aux effets recherchés socialement.

Dans tous les cas, l'organisation en réseau pose une série de questions :
- Celle des visées du réseau, de leur légitimité. Qui crée le réseau, dans quel but ? (efficacité d'une action, entraide, diffusion d'une idéologie ou d'une croyance, pouvoir, contre-pouvoir, production de norme, de loi, ou réfutation des normes et des lois pour susciter du changement social et politique, de la transgression, de l'innovation sociale, ou parfois, dans le cas de la mafia par

exemple, du profit privé). L'enjeu d'un réseau n'est-il pas toujours celui de production de société, d'organisation, de valeurs et de réalités sociales qu'il importe de débattre publiquement ?

- celle de l'organisation interne dont se dote le groupe concerné. Qui peut décider ? Une seule personne, un délégué, un chef ou un pilote, les membres du réseau réunis ? Au nom de quelle légitimité ? Le réseau se dote-t-il d'une organisation démocratique ou d'une organisation centralisée et hiérarchique ? Si le décideur n'est pas élu sur un mandat précis pour une période donnée et non renouvelable, ne devient-il pas alors un véritable directeur ou chef hiérarchique ?
- Celle du degré de transparence pour le public du réseau ? Qui peut faire partie du réseau ? Faut-il être " adoubé ", coopté par ses pairs ? Cette question renvoie immédiatement à son corrélat. Quelle transparence du réseau ? Quels processus d'adhésion ou d'exclusion ?

Tous les cas énumérés permettent encore de mettre en évidence un point commun : la participation d'un individu à un réseau appartient au libre choix de l'individu. Le réseau offre une liberté, ou une possibilité. En démocratie, il n'est pas obligatoire d'y adhérer.

La problématique des réseaux se complique encore si l'on considère que l'initiative publique sait depuis longtemps s'appuyer sur l'initiative privée, l'utiliser, susciter des réseaux pour remplir certaines fonctions et répondre à des besoins par rapport auxquelles l'État éprouve des difficultés à agir, ou pour lesquels il a besoin non seulement de l'obéissance à la loi, mais de l'autonomie des acteurs, de l'adhésion, de l'engagement des personnes. Ainsi, nombre d'organisations para-administratives, d'associations semi-publiques ou reconnues d'utilité publique constituent des instruments privés au service de la " chose publique ", de la République. Certains réseaux institutionnels comme les partis politiques participent par l'intermédiaire du parlement, de l'autorité de l'État, à son fonctionnement dialectique normal en démocratie. D'autres réseaux d'initiative privée, réseaux d'influence, de contre-pouvoir, ou d'auto-organisation en marge de l'État, (qui n'est pas partout ni toujours démocratique), s'organisent parfois même ici ou là clandestinement, contre l'État.

Les frontières entre l'initiative privée qui s'exerce par le biais des réseaux et l'action publique au sein de l'administration sont parfois difficiles à délimiter. La séparation de l'Église et de l'État en

1905 a par exemple explicitement replacé l'apostolat dans le registre de l'initiative privée, la supprimant du domaine de l'action publique.

Corrélat immédiat, les réseaux se différencient non seulement par leurs objectifs et leur modèle d'organisation interne mais aussi par leur degré d'autonomie, d'institutionnalisation, le degré de transparence en matière de fonctionnement par rapport à la vie publique, leur degré de secret (voire de clandestinité) ou d'officialité, leur degré de clôture ou d'ouverture, leur proximité avec l'administration de l'État, elle-même caractérisée par sa propre organisation, plus ou moins centralisée, hiérarchisée, décentralisée, participative.

Quoiqu'il en soit les réseaux, en tant que lieux d'initiative individuelle peuvent constituer des lieux de démocratie, de participation de chacun à la vie de la cité, de production d'interaction sociale imprévues ou administrativement impossibles à un moment donné, dans l'intérêt général.

Si selon des formes nouvelles d'exercice participatif de son autorité, l'État ou son administration adopte un modèle de fonctionnement où ses fonctionnaires travaillent en réseau, ce qui émerge alors, c'est une nouvelle façon de concevoir la fonction publique. Cela ne supprime pas le modèle ancien du fonctionariat, modèle d'exécution des décisions de l'État et d'obéissance à une hiérarchie administrative, dont le rôle consiste à veiller à la conformité de l'exécution des tâches prescrites selon des normes édictées par la loi. Mais cela introduit une nouvelle dimension : celle de l'initiative privée, et de l'engagement personnel, dans l'exercice du métier de fonctionnaire, une initiative cette fois encouragée par l'État.

Peut-être faut-il y voir le signe d'une transformation de l'appareil de l'État lui-même.

Il en résulte des possibilités nouvelles, et en particulier celle d'un courant d'initiative de prise de décision alternatif plutôt que continu : l'initiative peut tantôt partir de l'État pour aller vers ses fonctionnaires, tantôt au contraire partir des fonctionnaires pour produire de l'institutionnalisation, de la loi, de l'État. Ce qui se produisait de fait (les décisions de l'État ont toujours été prises dans l'ombre des cabinets, et des bureaux de l'administration où sont préparés les dossiers), devient aujourd'hui

plus explicite, plus transparent, permettant plus ouvertement à tout fonctionnaire de ne pas se contenter d'exécuter, mais aussi de proposer, de prendre des initiatives, d'être aussi un citoyen et un individu doté d'un imaginaire, dans son travail.

Plus un réseau se rapproche de l'État, plus il s'inscrit explicitement dans le fonctionnement de la cité et dans le cadre de la loi plus il est connu de tous et ouvert précisément au public, c'est-à-dire à chacun. Dans le même temps, l'initiative privée peut y perdre en puissance d'intervention dans le réseau, et doit au contraire se conformer aux règles de fonctionnement qui y prévalent.

Quand c'est l'État qui prend l'initiative d'un réseau, aux questions précédentes peut s'ajouter une ambiguïté.

Si le réseau se dote d'une structure hiérarchisée, centralisant les interactions, l'information et la décision, créant des passages obligatoires, dans le cadre d'un organigramme fixe, plutôt que d'adopter une organisation plus démocratique, il ne diffère alors en rien d'un service administratif quelconque et n'a plus lieu de se nommer "réseau". Cela ne signifie pas pour autant qu'une telle organisation n'ait pas lieu d'être. Simplement le terme réseau n'est ni indispensable, ni approprié. En l'occurrence il s'agirait alors plutôt simplement d'un nouveau dispositif administratif. Les réseaux ne présentent d'intérêt au sein d'une administration que s'ils offrent des marges de liberté, donc d'égalité des acteurs, garantie de leur capacité d'initiative autonome, dans le cadre d'objectifs fixés contractuellement avec l'administration de l'État. En bonne logique le mode d'organisation retenu devrait pouvoir permettre les échanges entre tous, à égalité, et la participation de tous à l'information et aux décisions. L'une des formules les mieux garantes d'un tel fonctionnement consiste sans doute à instaurer un système d'élection et de rotation aux postes de responsabilité.

D'autre part, une autre question se pose. Le travail en réseau fait-il partie des obligations du fonctionnaire, dans le cadre d'une administration qui, par définition, est régie, au sein de notre République, par les règles de l'autorité d'une hiérarchie, qui est garante de la conformité de l'exécution des tâches aux attentes de l'État ? L'adhésion peut-elle être implicitement et socialement, ou au contraire explicitement considérée comme obligatoire,

participant alors de la norme de fonctionnement ? Ne doit-elle au contraire demeurer libre et volontaire, voulue comme telle par une administration qui progressivement évolue vers des marges d'autonomie en son propre sein ? Le fonctionnaire pourrait alors exercer son métier en y trouvant un espace d'expression individuelle, en contribuant à devenir co-auteur de l'organisation sociale dans laquelle il vit, bref, citoyen. Il trouverait alors cet espace de droit, et non seulement de fait, comme tel est inévitablement le cas dans des organisations qui ne laissent pas place à l'expression individuelle, (avec toutes les possibles dérives que le simple fait accompli peut engendrer).

Les réseaux d'action culturelle mis en place par les enseignants d'éducation socio-culturelle nous semblent bien relever de la volonté conjointe de l'État et de l'initiative individuelle ou micro-collective de fonctionnaires. Cet ensemble de questions nous semblent s'y poser. Probablement n'y a-t-il pas de réponse unique.

Françoise PEREZ, co-responsable de la formation en Education Socio-Culturelle - ENFA - Ministère de l'Agriculture

