

Thomas Coutrot

Économiste à la Dares

Appropriation sociale: les impasses de la Fondation Copernic

La note de la Fondation Copernic sur « l'appropriation sociale »¹ tente de réactualiser un débat fondamental, abandonné par une gauche gouvernementale convertie de gré ou de force aux privatisations. Deux points fondamentaux ressortent de la note et emportent l'adhésion. D'une part, la question de la propriété demeure fondamentale. Le bilan des privatisations, esquissé de façon convaincante par la note, l'illustre abondamment : de l'électricité nord-américaine aux chemins de fer britanniques en passant par l'eau ou le téléphone, les privatisations ont le plus souvent impliqué hausse des tarifs, baisse des investissements, dégradation de la qualité et de la sécurité et accroissement des inégalités d'accès. Pour que la collectivité démocratique puisse maîtriser un tant soit peu son destin, et qu'un projet de réelle transformation sociale puisse voir le jour, les principaux leviers stratégiques de l'économie (services publics, système de crédit, grandes entreprises détenant un pouvoir oligopolistique) doivent échapper à la logique réductrice et court-termiste du profit maximum, et ressortir de formes de propriété sociale, pour que l'intérêt général puisse prévaloir. D'autre part, la nationalisation ne suffit pas. Il faut développer un processus de démocratisation permanente du pouvoir et de la gestion, incluant à la fois les acteurs internes de ces entreprises (les salariés) et les acteurs externes (les usagers, consommateurs, pouvoirs publics locaux et nationaux). C'est l'objet du concept d'appropriation sociale que de rendre compte de ce processus. La note est riche d'élaborations et de propositions sur ce thème, et c'est son grand intérêt.

Pour autant les auteurs restent au milieu du gué. Le renouvellement de perspective proposé par le concept d'appropriation sociale demeure insuffisant, faute d'une analyse suffisamment critique de la nature de l'État (et plus particulièrement de l'État français), et d'une sous-estimation des potentialités de la démocratie participative. C'est à l'occasion du bilan des nationalisations que se révèle le plus clairement la première impasse, celle faite par les auteurs sur toute sociologie critique de l'État. La critique principale portée aux nationalisations menées par la gauche à partir de 1981 est la suivante : « les pouvoirs publics sont censés

- 1 Yves Salesse, *Réformes et révolution : propositions pour une gauche de gauche*, Contre-feux, Éd. Agone, 2001, p. 69.
- 2 Denis Collin, *Morale et justice*, Seuil, 2001. Cf. également, dans ce numéro, « Républicanisme et socialisme : la question de la propriété ».
- 3 Pour une présentation synthétique des deux approches traditionnellement opposées et sur les recherches récentes tendant à les combiner, cf. Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, Nathan université, 2000.
- 4 Comme indiqué plus haut, cet article est un « propos d'étape » partiel qui ne prétend pas recenser et discuter systématiquement les nombreuses contributions à une refondation du projet socialiste. Cf. notamment Lucien Sève *Commencer par les fins. La nouvelle question communiste*, La Dispute, 1999 ; ou Tony Andréani, *Le socialisme est (a)venir (I- l'inventaire)*, Syllepse, 2001. Cf. également le « groupe d'étude pour le socialisme de demain » – GESD – www.hussonet.free.fr/gesd.htm
- 5 Pour une discussion sur ce point, cf. C. Samary, « De la citoyenneté au dépérissement de l'État », *ContreTemps* n° 3, Textuel, 2002.
- 6 Ouvrages cités de chaque auteur.
- 7 Cf. Y. Salesse, *op. cit.*, pp. 41-42.
- 8 Paradoxalement pour ceux qui ont de lui une vision caricaturale, Lénine percevait mieux que Trotsky la bureaucratisation en cours de « l'État ouvrier » et la nécessité de préserver des instruments de lutte permettant aux travailleurs de défendre leurs intérêts.
- 9 Un retour systématique sur les apports de Max Weber serait sur ce plan nécessaire. Cf. notamment « Weber et Marx », *Actuel Marx/PUF*, n° 11, 1992.
- 10 Yves Salesse a été un des premiers à souligner la nécessité d'une réflexion qui ne s'arrête pas à la critique de la construction européenne mais s'y inscrit avec des *Proposition[s] pour une autre Europe* (Éd. du Félin, 1997). Il n'est pas possible ici d'élargir le débat sur ce point important qu'il évoque également dans le chapitre 6 de *Réformes et révolution. Op. cit.*
- 11 Cf. article cité dans ce numéro, ou *Morale et justice sociale, op. cit.*, chapitre 10 sur « les institutions politiques justes ».
- 12 Cf. le dossier autour de la question de l'État et de la démocratie dans *ContreTemps* n° 3, Textuel, 2002, et Antoine Artous, *Marx, l'État et la Politique*, Syllepse, 1999.
- 13 On peut trouver plus de développement sur l'auto-gestion, à partir de l'expérience yougoslave notamment, dans C. Samary, « Des buts et des moyens : quel projet autogestionnaire socialiste ? », *La Pensée* n° 321, janvier / mars 2000, cf. aussi le site du GESD indiqué en note 4.

représenter l'intérêt général (...) (mais) ils laissent souvent en pratique le pouvoir à la direction des entreprises, c'est-à-dire à leur technostructure » (p. 95). Je voudrais montrer que cette analyse superficielle laisse dans l'ombre un débat essentiel, et sape la crédibilité du propos dans son ensemble.

L'État, « garant de l'intérêt général » ?

Selon les auteurs de la note, c'est par manque de volonté politique que « les pouvoirs publics » laisseraient les dirigeants des entreprises publiques les mener à leur guise. Mais comment pourrait-il en être autrement dans la configuration étatique actuelle ? La note propose que « l'État », s'appuyant sur les salariés et les usagers qui siègeraient dans des Conseils d'administration (CA) démocratisés, impose à la technostructure des entreprises publiques une politique correspondant à « l'intérêt général ». Pour qu'un tel schéma fonctionne, il faut que « l'État » soit capable 1) de faire émerger de façon démocratiquement satisfaisante l'expression de « l'intérêt général », 2) de déterminer de façon univoque les décisions gestionnaires conformes à cet « intérêt général », et 3) d'obtenir et de contrôler leur application stricte par la technostructure. Or ceci suppose un degré d'indépendance tout à fait considérable entre État et technostructure, afin que 1) la formulation même des alternatives de politique (la définition des choix possibles entre lesquels le CA doit trancher) puisse éviter d'être biaisée au départ par le prisme des intérêts de cette technostructure, 2) que des soit-disant « contraintes techniques » ou « gestionnaires » ne viennent pas inopinément imposer des décisions opérationnelles contradictoires avec les orientations démocratiques, et que 3) aucune collusion ne vienne entacher le bon contrôle de l'application des décisions. Ces hypothèses me semblent contradictoires avec un minimum d'analyse sociologique de l'État, qui est à mon avis la grande absente de la note sur « l'appropriation sociale ».

Écartons d'abord une confusion trop courante, que la note n'évite pas clairement : le gouvernement n'est pas l'État. Le terme de « pouvoirs publics », qui amalgame gouvernement et État, ne permet pas de poser la distinction indispensable entre les « politiques » (ministres et leurs conseillers) et les hauts fonctionnaires professionnels de la gestion administrative. Les premiers ont des options partisanes affichées, des programmes plus ou moins idéologiquement marqués et des comptes à rendre à leurs électeurs. Ils détiennent officiellement l'autorité issue du suffrage universel mais il serait naïf de croire qu'ils peuvent imposer leurs vues aux seconds, qui seraient de simples exécutants. D'autant moins, d'ailleurs, que les orientations des « politiques » seraient en rupture avec le consensus en vigueur au sein des élites étatiques. En réalité l'exercice du pouvoir ministériel est une incessante négociation

entre les « politiques » et les hauts fonctionnaires, qui détiennent ces armes décisives que sont l'expertise des dossiers et la maîtrise des procédures.

Toutefois là n'est pas le plus important. La formule d'Engels sur l'État « conseil d'administration de la bourgeoisie » n'épuise pas le sujet, mais elle indique bien une des principales facettes de l'État dans une société capitaliste : garantir la reproduction des conditions générales de l'accumulation. Ces conditions sont économiques (un taux de profit satisfaisant, la stabilité monétaire, les infrastructures...), sociales (le maintien de la paix sociale) et idéologiques (la reproduction de l'idéologie dominante, à travers les « appareils idéologiques d'État »). Au-delà de ces aspects fonctionnels, l'État c'est aussi une couche sociale spécifique (la haute bureaucratie, dont est le plus souvent issue la « classe politique »), qui exerce sa domination d'une manière spécifique, appuyée sur la légitimité des titres scolaires et justifiée par la promotion de « l'intérêt général » tel qu'il est défini par le bloc historique au pouvoir. La « noblesse d'État », comme le dit Bourdieu, « sert les "intérêts supérieurs" de l'État – au nom de l'idée de dévouement au "service public" – dans la mesure où ce faisant elle sert ses intérêts propres »². L'analyse de Bourdieu, bien que datant des années 80, ne me semble pas avoir perdu sa pertinence : il décrit comment « l'oligarchie financière d'État »³, constituée à « l'intersection de la Banque, de l'industrie et de l'État »⁴, a accumulé à la fois capital économique (fortunes familiales) et capital culturel (surtout grâce à la montée en puissance de l'ENA), pour se constituer en fraction dominante du grand patronat français. Autrement dit, l'interpénétration des réseaux de pouvoir entre le capital économique et le pouvoir politique aboutit à une fusion, illustrée par la grande fluidité des mouvements du haut personnel de l'État entre le service de celui-ci et la haute finance ou la direction de grands groupes publics ou privés⁵.

La note Copernic semble au contraire reprendre au pied de la lettre la prétention des « pouvoirs publics » à « représenter l'intérêt général », sans expliciter par quels mécanismes la représentation dominante de l'intérêt général est le plus souvent construite de manière à coïncider miraculeusement avec les impératifs de la reproduction de l'ordre établi, aussi injuste ou oppresseur soit-il, et avec les intérêts des élites capitalistes et étatiques. En tout cas, aucune analyse sociologique critique de l'État ne vient éclairer les enjeux réels de la construction de « l'intérêt général »⁶.

Pourtant, c'est bien entendu au nom de « l'intérêt général » qu'ont été conduites les politiques néo-libérales de privatisation et de déréglementation : intérêt général construit sur la base d'une représentation de la société où les monopoles bureaucratiques et les rigidités administratives étaient le principal obstacle au déploiement de la libre concurrence et de la créativité des entrepreneurs, sources exclusives de la croissance et de la richesse

sociale. Il faut donc pouvoir critiquer la manière dont a été construite cette représentation, et pour cela analyser le pouvoir des appareils idéologiques d'État que sont le système universitaire et surtout les grandes écoles (en particulier Sciences-Po et l'ENA), ainsi que les revues (Esprit,...) et fondations (Saint-Simon...) et autres « think tanks » privés. Il faudrait, pour actualiser le travail de Bourdieu, décrire l'interpénétration des couches bureaucratiques des hautes sphères de l'État (notamment de sa fraction « économique », Directions centrales du ministère des Finances, Inspection générale des finances, Banque centrale,...) avec la sphère de la finance, analyser la mainmise croissante de la finance sur les médias et la presse, même la presse écrite « de gauche »⁷, etc... Ces mécanismes de construction de l'intérêt général sont particulièrement efficaces, comme l'illustre le fait que l'agenda néo-libéral, vingt ans après son invention, continue à dominer les représentations de l'ensemble de la classe politique, et même de l'électorat (...bien qu'avec des difficultés croissantes), malgré les innombrables démentis aux promesses de bien-être social portées par ses promoteurs.

Redéfinir le mode de construction de « l'intérêt général »

Aucun projet progressiste radical ne pourra contester sérieusement l'hégémonie libérale sur la définition de l'intérêt général, sans ébranler profondément ces mécanismes de production de consensus par les élites pro-capitalistes. L'enjeu est de gagner la bataille pour une redéfinition alternative de « l'intérêt général » qui corresponde effectivement aux intérêts de la majorité de la population. Il est bien sûr important que les représentations critiques de ce consensus et les visions alternatives puissent accéder au système médiatique, et donc d'assurer un véritable pluralisme dans ce domaine, condition dont on voit bien, tous les soirs au journal de France 2, que la seule existence de chaînes « publiques » ne suffit pas à la remplir... Mais il s'agit surtout de permettre l'émergence de véritables « agendas »⁸ alternatifs, exprimant de façon cohérente et convaincante les besoins et aspirations des couches sociales majoritaires délaissées ou sacrifiées par le néo-libéralisme. La construction de telles perspectives alternatives, à l'échelle nationale, européenne et internationale, est sans doute décisive pour accroître la cohésion des couches populaires, améliorer le rapport des forces entre classes, et commencer à mettre en crise l'hégémonie libérale. On pourrait alors assister à des fractures au sein de l'appareil d'État, et notamment dans les directions des grandes entreprises publiques, entre les dirigeants les plus intégrés aux nouvelles élites transnationales à dominante financière, et les technocrates ou techniciens les plus attachés à l'éthique et à la qualité du service public (par ailleurs sans doute les moins bien dotés en capitaux économiques et symboliques...).

Mais ceci⁹ suppose de définir, tant dans la sphère politique que dans la sphère économique, des formes nouvelles de démocratie, basées sur la circulation la plus large de l'information et le partage de l'expertise, permettant à chacun de s'approprier, individuellement et collectivement, les enjeux des débats sociaux et politiques concernant l'avenir des services publics, et de rejeter le prétendu apolitisme des experts et des technocrates. De façon plus générale, au-delà même de la question des services publics, ce type de perspective vise la radicalisation de la démocratie dans tous les domaines : il suppose et favorise en même temps un net recul de la résignation et de l'indifférence de la population, une élévation du niveau de politisation et d'intérêt pour le bien commun, une capacité à s'emparer des termes des débats pour les reformuler de façon différente, rejetant les cadres de pensée imposés par les dominants, ouvrant le champ des pensables et donc des possibles. Il suppose de nouvelles alliances entre « experts » et travailleurs-citoyens, entre techniciens, scientifiques et mouvements sociaux. C'est la seconde impasse de la note Copernic : elle s'en tient à une vision frileuse de la gestion publique, où les syndicats et les salariés se contenteraient d'un rôle de contre-pouvoir ou d'influence auprès des technostructures politiques ou économiques, lesquelles continueraient à détenir le monopole de la formulation des problèmes stratégiques et de l'élaboration des solutions.

Faute d'un mouvement de cette ampleur, il ne sera pas possible de déstabiliser le consensus néo-libéral et de peser sur les lignes potentielles de fracture qui existent à l'intérieur de l'appareil d'État. Ce mouvement de démocratisation radicale, on peut l'appeler « autogestion » dans le cas de l'économie et « dés-étatisation » dans le cas de la politique. Il vise à éroder, à défaut de pouvoir les abolir complètement, ces barrières et privilèges matériels et informationnels qui isolent les dirigeants des dirigés, favorisent la sclérose de la participation démocratique, reproduisent les schémas de soumission et de domination économique et symbolique. La note Copernic affirme – et c'est difficilement contestable – que « dans le contexte actuel, dominé par le marché, marqué par la volatilité des engagements des partis, la pauvreté du débat politique et une grande autonomie des technostructures, il serait dangereux pour les représentants des salariés et des utilisateurs d'engager autre chose qu'une participation conflictuelle » (p. 104). D'où le refus de la « cogestion souvent synonyme de compromission ». Mais sommes nous condamnés à rester « dans le contexte actuel » ? Un projet de transformation sociale ne vise-t-il pas justement à restaurer le débat politique, la crédibilité des engagements, la responsabilité des dirigeants devant les mandants ?

L'auto-organisation démocratique au cœur de l'appropriation sociale

On ne peut pas sérieusement rejeter les perspectives de désétatisation (qualifiée de « mot d'ordre sommaire et imprudent », p. 66) et d'autogestion (terme même pas évoqué dans le texte), comme le fait Copernic, au seul motif que dans le « contexte actuel » elles auraient des conséquences perverses et amèneraient des « compromissions ». Certes les auteurs en appellent au développement de « l'auto-organisation du travail » (p. 98). Mais ils réservent à cette dernière un rôle fort modeste : « en supprimant les gaspillages, en libérant l'inventivité technique, elle (l'auto-organisation) accroît la productivité des salariés (...) et réduit les risques pour les salariés mais aussi pour l'environnement ». L'auto-organisation est donc convoquée non pour contester la division du travail entre conception et exécution, pour associer chacun (individuellement et collectivement) à la définition des grandes orientations stratégiques par une intense activité démocratique et délibérative, mais... pour améliorer l'efficacité technique et écologique de la production. À l'inverse, une réelle perspective d'appropriation sociale du pouvoir politique et économique ne peut faire l'impasse sur le rôle stratégique de l'auto-organisation des travailleurs, des consommateurs, des usagers... et des citoyens.

Au schéma « copernicien » d'un conflit entre technocratie et salariés où ces derniers joueraient un rôle de contre-pouvoir, on doit opposer un projet visant au dépassement tendanciel de la coupure entre dirigeants et dirigés, à la réduction drastique des zones de délégation aveugle, à la participation démocratique la plus directe possible aux décisions importantes (y compris l'élection et la révocation des dirigeants). Bien entendu la technocratie continuera d'exister, et la division du travail entre conception et exécution ne s'éteindra pas en quelques années, ni même en quelques décennies. Bien entendu, légalement, il faudra trouver une articulation entre le nécessaire primat des décisions politiques nationales et européennes (le Plan démocratique) et les orientations des grands services publics. Il ne s'agit pas de livrer « tout le pouvoir aux soviets » ; les salariés et usagers auto-organisés devront s'inscrire dans les grandes priorités générales issues du débat démocratique. Mais, sans un effort conscient et volontariste pour réduire tendanciellement la division du travail, sans un investissement de long terme dans des procédures et des institutions permettant à la majorité d'habitude silencieuse de poser elle-même les questions et d'y apporter ses réponses, on retombera dans les ornières du passé. Certes, il peut parfois s'agir d'investissements apparemment lourds et peu rentables. Certains commentateurs du budget participatif de Porto Alegre s'interrogent ainsi pour savoir si une bonne planification centralisée du développement urbain, s'appuyant sur une ample consultation des associations de quartier, n'arriverait pas en pratique aux mêmes résultats que

le lourd et complexe processus de démocratie directe répété tous les ans, qui passe par des centaines de réunions de quartier, des milliers de pages de projets des communautés locales, de multiples arbitrages compliqués. Peut-être, en termes de routes bitumées ou de branchement au tout-à-l'égout, mais sûrement pas en termes de politisation des habitants, d'élévation du niveau démocratique de la cité, d'instauration d'une culture hégémonique de démocratie radicale. Or ce sont là les conditions primordiales, au plan politique, de l'approfondissement d'une expérience alternative qui explore d'autres chemins que ceux du dogme néo-libéral. Malgré l'hostilité quasi-unanime des milieux patronaux et des médias, le PT de Porto Alegre a gagné quatre fois successives les élections municipales, et même dès le premier tour lors des deux dernières élections, sans que se cristallise une nouvelle élite « rose » ou « rouge » qui penserait à défendre ses intérêts propres¹⁰. L'appropriation sociale ne peut pas faire l'impasse sur les acquis de Porto Alegre...

1 Éd. Syllepse, 2002 ; note signée par Tony Andreani, Alain Baron, Laetitia Clair, Anicet Le Pors, Michel Rovere et Yves Salesse.

2 *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éd. de Minuit, 1989, p. 537.

3 *Ibid.*, p. 476.

4 *Ibid.*, p. 472.

5 Concernant Bercy, les cas de Dominique Strauss-Kahn (avocat d'affaires de haute volée entre deux postes ministériels) ou de Francis Mer (ex-P-DG du plus grand trust sidérurgique européen) sont suffisamment frais dans les mémoires.

6 On pourrait d'ailleurs faire le même reproche au livre d'Yves Salesse, *Réformes et Révolution*, Agone, 2001, qui est pourtant plus précis que la note Copernic sur la critique du fonctionnement de l'appareil étatique.

7 Serge Halimi et l'Acrimed apportent de précieuses contributions en ce sens.

8 Au sens anglo-saxon de « mise à l'ordre du jour » : les politistes ont montré comment l'hégémonie politique se construisait en faisant accepter comme prioritaires certaines questions dans le débat public et institutionnel (ex. : l'insécurité dans les dernières campagnes électorales), et en offrant de façon systématique et articulée un éventail de solutions cohérentes avec les diagnostics popularisés.

9 Ce paragraphe (et sans doute d'autres...) doit beaucoup à des discussions toujours fructueuses avec Catherine Samary.

10 Ceci malgré les déchirements internes du PT, qui menacent de lui faire perdre le pouvoir au niveau de l'État du Rio Grande do Sul aux prochaines élections d'octobre 2002.