

# Les experts et la politique

Autor(en): **Germann, Raimund E. / Frutiger, Andréas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology**

Band (Jahr): **4 (1978)**

Heft 2

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-814289>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## LES EXPERTS ET LA POLITIQUE

---

Raimund E. Germann  
en coll. avec  
Andréas Frutiger

### RESUME

Jusqu'à présent, la politique a été étudiée le plus souvent sous l'aspect du "pouvoir". Cet article se propose de mettre davantage l'accent sur l'aspect du "savoir", et sur le rôle que jouent les experts en politique. Dans une première partie, sont présentés quelques éléments d'information sur les experts fédéraux groupés dans les "commissions extra-parlementaires". Sur la base des données peu nombreuses actuellement disponibles sont examinés : a) la représentativité de 82 de ces commissions et b) les "multi-experts" qui travaillent simultanément dans plusieurs commissions, et dont le rôle semble crucial. - Une deuxième partie, plus théorique, étudie les interactions entre scientifiques et politiciens à l'aide de plusieurs typologies, dont celle de Jürgen Habermas avec ses modèles "décisionniste", "technocratique" et "pragmatique". Ces typologies permettent de classer, selon de nouveaux critères, plusieurs études de cas effectuées en Suisse analysant le travail d'experts.

### ZUSAMMENFASSUNG

Während bisher politische Prozesse vorwiegend unter dem Machtaspekt untersucht wurden, möchte dieser Aufsatz den Einfluss wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Politik vermehrt in den Vordergrund rücken. In einem ersten Teil sind die spärlichen Informationen zusammengefasst, die wir über die Experten der "ausserparlamentarischen Kommissionen" des Bundes besitzen. Dabei werden 82 dieser Kommissionen etwas näher untersucht : hinsichtlich ihrer Repräsentativität und hinsichtlich der "Multi-Experten", die Kommissionsmandate kumulieren. - Der zweite, mehr theoretische Teil analysiert Interaktionen zwischen Wissenschaftlern und Politikern anhand verschiedener Typologien. Ausgangspunkt sind dabei das "deziisionistische", das "technokratische" und das "pragmatische" Modell von Jürgen Habermas. Die vorgestellten Typologien gestatten es, bisher durchgeführte Fallstudien über Experten nach neuen Kriterien zu klassifizieren.

La "scientifisation" de la politique est une tendance qui marque de plus en plus les sociétés modernes. La complexité toujours plus grande des problèmes que le système politique est appelé à résoudre, et la nécessité de planifier des secteurs de plus en plus nombreux, exigent l'intervention d'experts disposant de connaissances scientifiques hautement spécialisées. D'une part, les administrations publiques sont obligées de recruter des scientifiques en nombre croissant, d'autre part, les autorités s'adressent de plus en plus fréquemment aux universités et à des instituts de recherche pour mobiliser des connaissances scientifiques susceptibles d'orienter les décideurs politiques. Suivant l'exemple des Etats-Unis et ses programmes de "Research Applied to National Needs" (RANN), le Conseil fédéral a lancé des programmes nationaux de recherche qui devraient produire des résultats utilisables par les hommes politiques. En Allemagne fédérale, la recherche mandatée par les autorités publiques (Auftragsforschung) a pris une dimension qui a suscité un débat sur l'autonomie de la recherche et le risque que le pouvoir politique impose ses finalités à la science (Aussensteuerung der Wissenschaft) (1). Le corollaire de la politique devenant plus scientifique serait donc une politisation de la science. En ce qui concerne les Etats-Unis, Samuel H. Beer juxtapose au célèbre "complexe militaro-industriel" le "complexe bureaucratique-professionnel" qui, dans une vaste symbiose, englobe d'abord des chercheurs dans les universités et instituts, ensuite les spécialistes de la bureaucratie fédérale qui sont en contact permanent avec leurs homologues au niveau des Etats, et enfin les experts qui travaillent soit pour des groupes de pression soit pour des parlementaires fédéraux. Selon Beer, ce "complexe bureaucratique-professionnel" à tendance centralisatrice est devenu la source principale d'innovation aux Etats-Unis (Beer, 1973, pp.77-80).

Inutile de dire que la scientifisation progressive de la politique donne lieu à des appréciations fort divergentes. Les pessimistes s'adonnent à la vision cauchemardesque d'un avenir où une technocratie incontrôlable impose ses finalités aux citoyens désarmés et manipulés. Les optimistes, par contre, rêvent d'un "Consultative Commonwealth" où les sciences, notamment les sciences sociales, toujours plus riches en connaissances utiles, contribueraient à éclairer les décisions publiques et privées tout en sauvegardant les valeurs démocratiques (Eulau, 1973, pp.169-191).

Cet article, loin de vouloir explorer l'ensemble de la problématique, se propose de fournir des éléments d'information sur les experts au service de l'administration fédérale suisse, qui sont groupés dans les "commissions extra-parlementaires". Seront présentées ensuite quelques réflexions sur le rôle de ces experts et l'articulation des rapports entre experts scientifiques et politiciens, réflexions qui essayeront de combiner des constatations empiriques avec une perspective normative.

## 1. LES COMMISSIONS EXTRA-PARLEMENTAIRES

Pour se faire une idée de l'importance qu'a prise la scientification de la politique au niveau fédéral suisse, on devrait disposer de trois ensembles de données portant sur : a) les capacités analytiques et scientifiques disponibles à l'intérieur même de l'administration fédérale, b) le nombre et le coût des recherches confiées par l'administration fédérale à des instituts universitaires ou privés, et c) les "commissions extra-parlementaires" qui sont souvent appelées à fournir des connaissances scientifiques à l'administration fédérale et à préparer des décisions politiques.

En ce qui concerne les capacités analytiques et scientifiques de l'administration fédérale, nous possédons peu de connaissances systématiques (2). Toutefois, il importe de mettre en relief une caractéristique fondamentale de cette administration : c'est sa taille réduite par rapport aux administrations centrales d'autres pays. Mis à part les PTT, les CFF et les régies, les sept départements fédéraux (que nous appellerons "administration ministérielle") n'emploient que 32'000 fonctionnaires en 1976, dont presque la moitié dans le département militaire. Plusieurs techniques ont permis à l'administration ministérielle de garder sa dimension réduite, notamment la délégation de tâches administratives aux cantons et à des organisations professionnelles. Or, ces techniques étant insuffisantes, l'administration a eu recours de plus en plus fréquemment soit aux recherches mandatées, soit aux commissions extra-parlementaires, ce vaste ensemble d'experts dont le mandat est limité dans le temps et qui travaillent à temps partiel. Vu le mode d'emploi de ce personnel, nous proposons d'appeler ces commissions "l'administration de milice". Son importance est considérable car c'est en son sein que se déroule l'essentiel du "processus législatif pré-parlementaire", c'est-à-dire la recherche des compromis et solutions politiques dans le système de concordance suisse (3). Notons encore que le recours à des experts et des instituts de recherches à

l'extérieur de l'administration centrale n'est pas propre à la Suisse. A des degrés variables, on rencontre ce phénomène dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis (Guttman, Willner, 1976).

La mobilisation du savoir scientifique extérieur par l'administration ministérielle est peu connue en Suisse. A notre connaissance, aucune étude n'existe sur l'importance des recherches mandatées (4). Quant aux commissions extra-parlementaires, la situation n'est pas meilleure : on ne connaît même pas approximativement leur nombre, ni celui des experts qu'elles englobent. Au début des années 70, des documents officiels ont chiffré le nombre de ces commissions à "plus de 200" (5), cette estimation étant manifestement trop basse par rapport à la déclaration de Rudolf Bieri, directeur de la division des finances, qui a évoqué "plus de 400" commissions en 1972. Et en juin 1973, le conseiller national Karl Ketterer a parlé de "367 commissions avec plusieurs milliers d'experts et pseudo-experts" (6). Notons que jusqu'à présent une seule étude, de caractère juridique, a été consacrée aux commissions extra-parlementaires dans leur ensemble (Arnold, 1969).

Le fonctionnement de cette administration de milice n'a pas manqué de susciter des critiques, qui ont relevé la coordination insuffisante entre commissions et unités administratives, l'imprécision fréquente des cahiers de charges et surtout l'absence d'un contrôle efficace du gouvernement sur ces commissions. Répondant à ces critiques, le Conseil fédéral a édicté le 6 mai 1970 des "Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation" (7). Elles exigent que toute institution d'une commission d'experts chargée d'élaborer un projet de loi soit portée à la connaissance du Conseil fédéral, et réservent à ce dernier le droit d'en déterminer la composition. Complétant les normes de mai 1970, le Conseil fédéral a mis en vigueur le 3 juillet 1974 les "Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles", dont les buts sont les suivants :

- créer une base légale unique pour l'institution de commissions extra-parlementaires;
- garantir que les travaux des commissions extra-parlementaires seront accomplis de manière rationnelle;
- favoriser la collaboration entre les commissions et les services qui les ont mandatées;
- permettre d'acquérir une vue d'ensemble sur toutes les activités des commissions extra-parlementaires (8).

Les Directives du 3 juillet 1974 divisent les commissions extra-parlementaires selon leur compétence formelle et selon leur caractère scientifique. La première distinction qui en résulte oppose les commissions de l'administration (Verwaltungskommissionen) "chargées exclusivement de travaux de préparation", aux commissions des autorités (Behördenkommissionen) qui elles, sont "habilitées à prendre des décisions". La deuxième distinction sépare les commissions qui sont instituées "lorsque le gouvernement ou l'administration veulent connaître l'opinion des divers milieux et groupements d'intérêts du pays", de celles qui sont "chargées d'exécuter les travaux de caractère scientifique". Voici donc une dichotomie nette entre "experts politiques" et "experts scientifiques". Notons que selon les Directives, les seules commissions de l'administration se subdivisent en commissions politiques et scientifiques. On n'a pas prévu de "commissions scientifiques des autorités" qui pourraient directement transformer des connaissances scientifiques en décisions.

Les deux distinctions juridiques que nous venons de mentionner risquent de ne pas être très réalistes. Il est connu que les commissions de l'administration, "politiques" ou "scientifiques", en arrivent assez souvent à des conclusions que ni le gouvernement, ni le parlement ne peuvent renverser par la suite, car c'est en leur sein que se forment les compromis entre les groupes d'intérêts concernés. En cas de remise en cause d'un tel compromis par les instances politiques suprêmes, le groupe lésé pourrait déclencher une campagne référendaire adverse et créer des complications que le gouvernement veut éviter. Il s'ensuit que la différence entre une commission de l'administration et une commission des autorités est, en règle générale, plutôt graduelle que catégorique. De même, la différence entre commissions "politiques" et "scientifiques" est loin d'être claire et nette. "La science" joue, de toute vraisemblance, un rôle aussi important dans les commissions appelées à sonder "l'opinion des divers milieux et groupements d'intérêts" que dans les commissions dites scientifiques. "La politique", par contre, se manifeste aussi dans les commissions scientifiques. Toute organisation professionnelle qui se respecte est bien sûr capable de mobiliser des scientifiques, des professeurs d'université par exemple, pour défendre ses intérêts. Et les représentants de ces organisations ont normalement une formation scientifique très poussée et savent s'exprimer dans le langage de la science. B.A. Jenny a révélé que la CIBA, un des antagonistes dans l'affaire de la sucrerie d'Ems, avait réussi à imposer un des siens comme expert-chimiste de la Confédération

(Jenny, 1966, pp.19 et 37-40). Par là, nous ne voulons pas affirmer que tous les experts scientifiques défendent des intérêts particuliers, mais il nous semble que la ligne de démarcation entre la science et la politique est suffisamment floue pour permettre une interpénétration des deux : la science, tantôt enjeu de la politique et tantôt son inspiratrice, finit souvent par s'avérer instrument de la lutte politique.

## 2. LES COMMISSIONS CRÉÉES DE 1974 A 1976 (9)

Comme nous l'avons vu, les Directives du 3 juillet 1974 se proposent d'acquérir "une vue d'ensemble" du commissionnalisme fédéral. Pour ce faire, elles chargent les secrétariats généraux des départements de tenir la liste de toutes les commissions mises sur pied par leur département, et de faire parvenir chaque année à la Chancellerie fédérale l'état des commissions nouvellement instituées. Notons que la Chancellerie a été érigée en organe de coordination et d'état-major du gouvernement par une réforme de 1968.

Cependant, cette "vue d'ensemble" n'a pas encore pu être réalisée jusqu'à présent. Il est vrai que la Chancellerie a établi des listes sur les commissions créées depuis 1970, mais les listes des années 1970 à 1973 incluent quelques commissions composées exclusivement de fonctionnaires et donc non soumises aux Directives du 3 juillet 1974. En outre, des listes, plus ou moins complètes, sur les commissions dissoutes n'existent qu'à partir de 1974, et elles n'énumèrent pas les membres de ces commissions. Aucune liste n'existe sur les commissions instituées avant 1970. Résumant les listes de la Chancellerie, le tableau I indique le nombre des commissions créées depuis 1970 et celui de leurs sièges. L'augmentation nette du nombre des commissions est montrée dans le tableau II. Celui-ci porte sur les années 1974-76 et tient compte des dissolutions (10).

Tableau I

Les commissions créées de 1970 à 1976

|  | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | Total<br>70/76 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| Commissions<br>avec 15 sièges<br>ou moins        | 7    | 15   | 22   | 23   | 16   | 24   | 19   | 126            |
| Commissions<br>avec plus de<br>15 sièges         | 4    | 17   | 16   | 15   | 10   | 6    | 7    | 75             |
| Total des<br>commissions<br>créées               | 11   | 32   | 38   | 38   | 26   | 30   | 26   | 201            |
| Nombre de<br>sièges dans<br>ces commis-<br>sions | 149  | 540  | 565  | 601  | 400  | 331  | 319  | 2 905          |

Une des intentions des Directives de 1974 est de freiner la croissance du commissionnalisme en réduisant les nouvelles créations au strict minimum, en confiant des mandats qui se situent dans le même domaine à une seule commission, et en dissolvant sans délai les commissions ayant accompli leur travail. En effet, le tableau I fait ressortir une certaine modération dans la création de nouvelles commissions à partir de 1974. En revanche, la croissance nette de 45 unités dans les seules années 1974 à 1976 (tableau II) reste impressionnante. Un contrôle efficace des commissions extra-parlementaires ne semble guère réalisable si elles continuent à se multiplier à ce rythme.



Tableau II

## Institutions et dissolutions de commissions 1974/76

|             | Nombre de commissions créées | Nombre de commissions dissoutes | Augmentation nette |
|-------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| 1974        | 26                           | 14                              | 12                 |
| 1975        | 30                           | 14                              | 16                 |
| 1976        | 26                           | 9                               | 17                 |
| Total 74/76 | 82                           | 37                              | 45                 |

Dans les paragraphes qui suivent, nous n'analyserons que les 82 commissions créées de 1974 à 1976. Elles comprennent au total 1050 sièges qui sont répartis entre 859 experts. Peut-être ces 82 unités ne sont-elles pas entièrement représentatives de l'ensemble des commissions, mais elles permettent toutefois de se faire une idée plus précise du commissionnalisme fédéral.

Il est significatif que 66 de ces commissions (ou 81%) soient rattachées à trois départements seulement (Intérieur, Economie publique, Justice et Police), en l'occurrence ceux qui déploient la plus grande activité législative. Quant à la taille des commissions, les Directives prévoient une limite supérieure de 25 membres pour les commissions "politiques", et de 15 membres pour les commissions "scientifiques". Or, la moyenne se situe à 12,9 membres et le mode à 7-9 membres; 50% des sièges reviennent à des commissions qui comptent 15 membres ou moins, 59 commissions (ou 72%) ayant 15 membres ou moins. Suivant la logique des Directives, peut-on postuler que plus petite est la taille d'une commission, plus son caractère scientifique est affirmé? Sans vouloir souscrire à une interprétation aussi audacieuse des chiffres, force est de constater que l'élément scientifique est bien représenté dans les 82 commissions: 43% des membres et 54% des présidents sont porteurs d'un titre de docteur; 10% des membres et 6% des présidents sont professeurs d'université. Ajoutons encore qu'il ne nous est pas possible d'indiquer le domaine de spécialisation de ce personnel

scientifique, vu les données incomplètes à notre disposition. Toutefois, il est probable que la formation juridique est prépondérante.

Sur 82 commissions, six comptent plus de 25 membres, dont la commission chargée de préparer une révision totale de la Constitution fédérale, avec 48 membres. Elle est la seule à être présidée par un conseiller fédéral. Au total, 55 commissions (ou 67%) ont à leur tête un fonctionnaire fédéral. Soucieuses de munir les commissions d'un secrétariat suffisant, les Directives prescrivent à l'administration ministérielle de mettre à leur disposition les ressources nécessaires. La responsabilité de secrétariat pour 72 commissions est en effet assumée par l'administration. On a l'impression que l'encadrement des commissions par l'administration a été renforcé sous le régime des Directives de 1974.

L'administration de milice est confrontée à un dilemme fondamental qui se reflète dans les Directives. D'un côté, il faut non seulement assurer une qualification professionnelle adéquate de cette armée d'experts, mais encore exiger une disponibilité suffisante des experts, afin qu'ils puissent effectuer leur travail. De l'autre côté, une coordination entre les multiples commissions est nécessaire si l'on veut réaliser une certaine cohérence des résultats. Traditionnellement, on a essayé de satisfaire cette exigence de coordination en attribuant plusieurs mandats aux mêmes experts qui travaillent simultanément dans différentes commissions. Ce système de cumul de rôles a produit une catégorie de multi-experts qui sont d'autant plus indispensables qu'ils répondent à des besoins politiques. Les processus de bargaining et de log-rolling exigent que les concessions faites dans une commission puissent être compensées par des avantages obtenus dans une autre, ce qui n'est possible qu'à la condition qu'il existe un nombre relativement restreint d'acteurs principaux. Notons encore qu'en Suisse, on justifie souvent les cumuls de rôle en arguant que dans un petit pays les hommes de talent sont peu nombreux.

L'impératif de la disponibilité de l'expert et les nécessités de la coordination et du bargaining risquent d'entrer en conflit. Plus un expert cumule de mandats, plus sa disponibilité pour le travail exigé diminue. Sa surcharge est d'autant plus accusée qu'il exerce sa fonction d'expert à temps partiel et doit se vouer encore à sa profession principale.

Le tableau III essaie de quantifier les cumuls dans les 82 commissions. Il en ressort que 16% du personnel de ces commissions (au total 137 experts) cumulent deux mandats ou plus.

Tableau III

Les cumuls de mandats dans les commissions créées de 1974 à 1976

|                     | Ont détenu : |                      |        |        |        |        | Total |
|---------------------|--------------|----------------------|--------|--------|--------|--------|-------|
|                     | 1 siè.       | 2 siè.               | 3 siè. | 4 siè. | 5 siè. | 6 siè. |       |
| Nombre de personnes | 722          | 101                  | 24     | 7      | 4      | 1      | 859   |
|                     |              | └──────────────────┘ |        |        |        |        |       |
|                     |              | 137                  |        |        |        |        |       |
| en %                | 84           | 11.8                 | 2.8    | 0.8    | 0.5    | 0.1    | 100   |
|                     |              | └──────────────────┘ |        |        |        |        |       |
|                     |              | 16%                  |        |        |        |        |       |

Nombre total des sièges : 1050

Si on analysait l'ensemble des commissions, on arriverait probablement à un pourcentage beaucoup plus élevé de cumuls. Cette spéculation se fonde sur deux hypothèses : a) Si les besoins de coordination et de bargaining impliquent un nombre limité d'acteurs principaux (11), il s'ensuit que, plus nombreuses sont les commissions, plus élevé est le pourcentage des cumuls. Or, si on prend en considération l'ensemble des commissions, leur pourcentage de cumuls dépasse celui d'une fraction des commissions. b) Les 82 commissions ont été créées sous le régime des Directives de 1974 qui insistent sur la disponibilité du personnel des commissions : "Il importe en outre que les membres d'une commission puissent se libérer de leurs obligations habituelles pour exécuter les travaux de la commission". Cette clause a eu éventuellement un effet "anticumul".

Ceux qui cumulent des mandats de commission sont probablement des acteurs importants et mériteraient une analyse approfondie que nous ne pouvons pas faire ici, faute d'informations suffisantes. Notons toutefois que sur 137 membres cumulant des mandats, 42 sont des fonctionnaires fédéraux.

Il nous reste à examiner un dernier problème, celui de la représentativité des commissions. Les Directives exigent en effet "que les différentes régions du pays, les groupes linguistiques, les sexes, les diverses classes d'âge et les groupements d'intérêts y soient équitablement représentés". Il convient de souligner que cette exigence ne concerne que les commissions "politiques", à l'exclusion de celles "chargées de travaux purement scientifiques". Ceci explique d'ailleurs la règle selon laquelle les commissions "politiques" comprennent généralement plus de membres que les commissions "scientifiques".

Notre analyse sur la composition des commissions, qui ne distingue pas entre commissions "politiques" et "scientifiques", confirme grosso modo les tendances générales révélées par U. Klöti pour les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale (Klöti, 1972). La proportionnalité linguistique est rigoureusement respectée (75% d'alsaciens dans les commissions et 77% dans la population suisse). Les régions urbaines (12), surreprésentées, n'englobent que 47% de la population, mais fournissent 90% des présidents et 80% des membres de ces commissions. L'agglomération de Berne à elle seule pourvoit 65% des présidences et 29% des sièges de membre, ce qui reflète que dans la plupart des cas (55 sur 82), la présidence de la commission est assurée par un fonctionnaire fédéral. Quant aux femmes, leur présence dans l'administration de milice est purement symbolique : elles détiennent 7% des sièges de membre et une seule présidence.

Le tableau IV présente la répartition des sièges entre différentes catégories d'acteurs dont certaines ont été discutées plus haut. La répartition des membres selon leur orientation partisane ne ressort pas des listes fournies par la Chancellerie fédérale, mais les chiffres du tableau IV permettent tout de même une inférence indirecte sur ce point. De toute façon, la "formule magique" telle qu'elle est appliquée pour la composition du Conseil fédéral, n'est pas reproduite sur le plan de l'administration de milice. Cette formule accorde à chacun des partis radical, chrétien-démocrate et social-démocrate, deux sièges, et à l'UDC un siège dans le gouvernement. Selon le tableau IV, la présence de la gauche social-démocrate est beaucoup plus faible dans les commissions extra-parlementaires que dans le Conseil fédéral. Les syndicats n'occupent que 4% des sièges de membre et ne détiennent aucune présidence. Il est fort probable que le personnel à orientation socialiste n'occupe qu'une place négligeable dans les autres catégories évoquées par le tableau IV. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la catégorie des "représentants de la Confédération". Comme Klöti l'a démontré, la "formule magique" ne s'applique pas à la haute administration fédérale non plus, et les grands commis à orientation socialiste y sont très rares.

Tableau IV

Composition des commissions créées de 1974 à 1976

|                                      | Nombre de<br>sièges/<br>membre | en % | Nombre de<br>sièges/<br>président | en % |
|--------------------------------------|--------------------------------|------|-----------------------------------|------|
| Représentants de la<br>Confédération | 248                            | 25   | 55                                | 67   |
| Représentants des<br>cantons         | 180                            | 20   | 12                                | 15   |
| Représentants du<br>patronat         | 161                            | 17   | 4                                 | 5    |
| Représentants des<br>syndicats       | 44                             | 4    | 0                                 | 0    |
| Professeurs<br>d'université          | 91                             | 10   | 5                                 | 6    |
| Représentants des<br>agriculteurs    | 10                             | 1    | 0                                 | 0    |
| Divers groupes de<br>pression        | 146                            | 15   | 2                                 | 2    |
| Non identifiables                    | 88                             | 8    | 4                                 | 5    |
| Total                                | 968                            | 100  | 82                                | 100  |

Nombre total des sièges : 1050

### 3. LES TROIS MODELES DE JÜRGEN HABERMAS

Nous avons décrit sommairement quelques aspects de cette administration de milice qui est appelée simultanément à refléter l'opinion des différents intérêts organisés et milieux politiques du pays, à élaborer les formules de compromis pour les innovations envisagées, et à introduire dans les processus décisionnels le savoir technique et scientifique exigé par la complexité des problèmes. C'est précisément cette interaction entre scientifiques et politiciens qui nous préoccupera dans les paragraphes qui suivent. Inutile de souligner que nos réflexions ont un caractère provisoire et exploratoire, vu la pénurie d'informations systématiques sur le sujet.

Jürgen Habermas a élaboré trois modèles présentant chacun un type particulier de relations entre scientifiques et politiciens (Habermas, 1973, pp.97-132). Il s'agit des modèles décisionniste, technocratique et pragmatique qui sont résumés dans le tableau V lequel a été repris de H.P. Widmaier (Widmaier, 1976, p.120). Ces modèles reflètent différentes positions philosophiques ou épistémologiques et ont donc une nature nettement normative. Ils nous permettent, outre une clarification de la discussion, de classifier quelques cas concrets. Par la suite, ce schéma tripartite sera complété par d'autres typologies et présentations de cas.

#### 3.1 Le modèle décisionniste

Ce modèle peut se réclamer d'ancêtres célèbres dont le juriste allemand Carl Schmitt et surtout le sociologue Max Weber, qui a établi la distinction bien connue entre le Savant et le Politique. Le modèle postule la subordination de l'expert au chef politique ainsi qu'une division du travail claire et nette entre les deux. L'expert fournit des informations objectives et se prononce sur des "lois" ou régularités qui régissent certains phénomènes; il connaît les rapports de cause à effet et les explique au "décideur" politique. Celui-ci fait des jugements de valeur et choisit les buts à poursuivre, ce qui n'a rien à voir avec la science.

Tableau V

Les modèles de Habermas (selon Widmaier)

|  | Le modèle<br>décisionniste   | Le modèle<br>technocratique                                 | Le modèle<br>pragmatique  |
|--|--|---|---|
| Rapport fonctionnel entre expert et politicien | séparation   | séparation  | échanges mutuels et dialectiques. Le public intervient comme troisième interlocuteur. |
| Hiérarchie                                     | politicien<br>↓<br>expert  | expert<br>↓<br>politicien                                   | expert ↔ politicien<br>dialogue, relations mutuelles                                  |
| Nature du pouvoir                              | autocratie   | les "contraintes objectives" dominant tout (Sachzwang)      | un contrôle démocratique est possible   |
| Rôle du public                                 | acclamation des élites   | aucun rôle à jouer.<br>Eventuellement: élection des experts | discussion publique des buts et des moyens  |
| Relation "but/moyen"                           | - détermination irrationnelle des buts<br>- détermination rationnelle des moyens | maximisation ou optimisation des buts                       | les buts et moyens sont discutés. Possibilité d'un apprentissage                      |

Dans le modèle décisionniste, la rationalité dans le choix des moyens, assurée par l'expert, va de pair avec l'irrationalité déclarée des positions qu'adopte le politicien par rapport aux valeurs, buts et besoins. "En dernière instance, l'action politique n'a pas un fondement rationnel; elle fait au contraire un choix entre certains ordres de valeurs et certaines croyances religieuses qui sont en concurrence, qui se dispensent des contraintes d'une argumentation et restent inaccessibles aux exigences d'une discussion" (Habermas, 1973. p.99).

Certes, la scientification de la politique a fait des progrès ces dernières décennies. Les nouvelles techniques visant la rationalisation de la décision, les multiples "aides à la décision" (Entscheidungshilfen) ont rétréci de façon appréciable les marges de la décision qui revient au politicien. Mais le "modèle décisionniste élargi" qui tient compte de cette évolution, postule l'existence d'un résidu d'incertitude et de risque qui échappera toujours à une forme quelconque d'analyse contraignante. Cela revient donc à un décisionnisme "purifié" qui émerge de l'application des nouvelles stratégies et techniques de décision.

On ne peut guère affirmer que le modèle décisionniste est lié par nécessité à la position épistémologique du positivisme. Par contre, il semble évident que le scientifique qui souscrit aux canons positivistes, aboutisse fatalement à ce modèle. En effet, cette épistémologie austère lui impose de s'abstenir de tout jugement de valeur (postulat de la Wertfreiheit) et de se limiter à la production de connaissances nomologiques : il est censé élaborer des hypothèses et les soumettre, par des tests systématiques, au risque de la réfutation. Seules les hypothèses ayant survécu à ces tests peuvent être mises à la disposition du politicien pour orienter son action. Cette optique réduit considérablement le rôle de l'expert, surtout celui des sciences sociales. Les hypothèses "vérifiées" qui concernent des relations de cause à effet, en sciences sociales, sont peu nombreuses, de portée habituellement limitée, et ne touchent que rarement des problèmes intéressant le politicien. A la limite, elles peuvent orienter des politiques du type "incrémentaliste", mais les problèmes de grande complexité, toujours plus fréquents, leur échappent. En réalité, on constate que les experts en sciences sociales ne s'imposent que rarement la rigueur positiviste face à la politique. Ils vendent le plus souvent autre chose que des connaissances nomologiques à leurs clients-politiciens : descriptions, hypothèses, estimations, évaluations, intuitions, idéologies, systèmes conceptuels, même parfois des mystifications. Peter Noll a en effet remarqué qu'une expertise sans jugement de valeur risque de n'avoir aucun impact sur la politique (13).



Le modèle décisionniste, si séduisant qu'il soit, comporte des faiblesses, à la fois sur le plan normatif et sur celui de la description des faits. Le "volontarisme de l'irrationnel" (14) qu'il implique nous paraît peu satisfaisant. Ce modèle suppose que les chefs politiques connaissent d'une manière précise leurs propres ordres de préférences, leurs hiérarchies de valeurs et les buts qu'ils veulent poursuivre. Il suppose encore qu'ils disposent du temps nécessaire et des connaissances suffisantes pour assimiler les conclusions des scientifiques et en évaluer la portée. Il suppose enfin que les scientifiques se contentent en règle générale d'un rôle subordonné et auxiliaire. Ces trois suppositions risquent souvent d'être peu réalistes.

### 3.2 Le modèle technocratique

Le modèle technocratique qui prétend corriger les insuffisances du modèle précédent, maintient la stricte séparation entre l'expert et le politicien, mais en inverse la relation : c'est l'expert-technocrate qui domine le politicien réduit au rang d'un simple figurant. D'après ce modèle, les contraintes objectives (Sachzwang) sont devenues si nombreuses qu'il n'y a plus de place pour des décisions politiques. Seul l'expert réussit, grâce à des techniques sophistiquées, à analyser et à comprendre ces contraintes et à en déduire les mesures à prendre. Pour tout problème il existe une solution optimale ("one best way"). C'est l'expert qui la découvre et la porte à la connaissance du politicien. Celui-ci donne sa bénédiction à ce qui est de toute façon inévitable.

Le modèle technocratique s'insère dans un courant de pensée qui remonte à Bacon et Saint-Simon et a trouvé une formulation récente chez le Français Jacques Ellul (Ellul, 1954, pp.231-242) et l'Allemand Helmut Schelsky (Schelsky, 1961). Son attrait était particulièrement grand dans les années 50 et 60, époque qui a donné naissance au débat sur "la fin des idéologies". Habermas n'est pas le seul à critiquer ce modèle et sa présupposition : une "contrainte immanente au progrès technique". Nulle technique de décision, aussi sophistiquée qu'elle soit, ne peut complètement éliminer les résidus d'incertitude; aucune ne peut résoudre le problème des valeurs opposées et des besoins et intérêts en conflit. Jean Meynaud a lui aussi critiqué sévèrement ce qu'il appelle "l'idéologie technocratique" (Meynaud, 1960, pp.49 et ss; Meynaud, 1964, pp. 186 et ss.).

### 3.3 Le modèle pragmatique

Ni le modèle décisionniste dans sa version originale ou "purifiée", ni le modèle technocratique ne peuvent nous satisfaire, car leurs implications normatives sont problématiques et la description des faits qu'ils contiennent n'est pas toujours très réaliste. Les deux sont irrespectueux des valeurs démocratiques. Dans le modèle technocratique, la réduction de la politique à l'administration rationnelle implique le sacrifice de toute forme de démocratie. Et dans le modèle décisionniste, le processus démocratique "revient en dernière instance à un procédé acclamatoire bien réglé en faveur de certaines élites appelées alternativement au pouvoir" (Habermas, 1973, p.108).

Refusant à la fois le décisionnisme et la technocratie, Jürgen Habermas nous propose le modèle pragmatique qui essaie de réconcilier technique et démocratie. Dans ce modèle, le rapport entre l'expert et le politicien n'est pas celui de la domination ou de la subordination, mais celui d'une inter-relation critique et dialectique. La stricte séparation fait place à un dialogue qui porte non seulement sur les techniques, stratégies et moyens, mais aussi sur les besoins, valeurs et buts.

"C'est ainsi que, d'un côté, le développement de techniques et de stratégies nouvelles se trouve orienté à partir de l'horizon explicité des besoins et des interprétations historiquement déterminées de ces besoins, c'est-à-dire en fonction de certains systèmes de valeurs; et ces intérêts sociaux dont les systèmes de valeurs sont le reflet font, de leur côté, l'objet d'un contrôle qui les confronte avec les possibilités techniques et les moyens stratégiques qu'il faut mettre en oeuvre pour les satisfaire. Ils se trouvent donc pour une part confirmés, pour une part récusés, ou articulés et reformulés en termes nouveaux, voire dépouillés de leur caractère d'obligation idéalisée par l'idéologie" (Habermas, 1973, p.107).

Dans le modèle pragmatique, le dialogue entre l'expert et le politicien ne se déroule pas en vase clos, mais en public. C'est l'opinion publique (die politisch fungierende Oeffentlichkeit) qui intervient comme troisième interlocuteur. Les citoyens, suffisamment instruits, participent donc à la discussion qui stimule des processus d'apprentissage réciproques au sein des trois groupes d'acteurs.

La réalisation du modèle pragmatique n'est pas chose facile. Nous n'en signalerons que deux obstacles : d'une part, les politiciens et citoyens doivent être suffisamment instruits et disponibles pour participer au débat; d'autre part, si les experts veulent communiquer avec des laïcs, ils doivent d'abord traduire et vulgariser leurs messages. C'est Jean Meynaud, qui nous met en garde contre un optimisme trop grand en ce qui concerne les chances d'une réconciliation entre technique et démocratie (Meynaud, 1964, p.283).

### 3.4. Les trois modèles comme typologie

Aucun des trois modèles de Habermas ne comporte de description des faits valable pour l'ensemble des interactions entre experts et politiciens. Mais chacun a une valeur descriptive qui permet de saisir au moins une partie de la réalité. On peut donc les concevoir comme une typologie qui sert à classifier des cas d'interactions. Il est vrai que les cas "purs" sont rares, et la plupart des processus d'interactions combinent des éléments qui caractérisent à la fois deux ou même trois des modèles de Habermas. Cependant, une classification reste concevable si elle s'opère selon la caractéristique dominante des cas. En Suisse, les cas étudiés relatifs à notre sujet sont peu nombreux et beaucoup de travail reste à faire. Afin d'illustrer une démarche que l'on pourrait encore poursuivre d'une manière plus approfondie, nous allons essayer, dans les lignes qui viennent, d'évoquer quelques cas et de les ranger dans la typologie tripartite.

On a l'impression que la situation en Suisse oscille en général entre les pôles décisionniste et technocratique. Les instances politiques suprêmes, le gouvernement et le parlement, étant plutôt faibles, peu de contrôle est exercé sur les bureaucrates et experts, et leurs avis sont souvent transformés directement en décisions. Un parlement de milice, donc non-professionnel, ainsi que la surcharge notoire des ministres, dont le nombre est fixé à sept par la Constitution, renforcent certainement cette tendance. Par ailleurs, la brutalité avec laquelle des pressions particulières peuvent s'exprimer grâce aux institutions référendaires, introduit souvent le mode décisionniste dans la politique suisse. Une menace de référendum, proférée par un groupe non satisfait d'un compromis élaboré dans un long processus de délibération, peut effacer d'un seul coup l'argumentation subtile des experts, aussi "rationnelle" ou "scientifique" qu'elle soit. Un vote négatif du peuple lors d'un référendum en-

fin, oblige à recommencer tout le processus décisionnel, et ceci sur la base d'une grande incertitude quant à la "volonté souveraine du peuple" : les verdicts populaires sont difficiles à interpréter et ressemblent souvent, dans leur ambiguïté, à l'oracle de Delphe.

Dans la catégorie des "cas décisionnistes", on peut d'abord situer les processus où l'apport des techniciens et scientifiques est lui-même défectueux et, de ce fait, produit une impasse dont la sortie doit nécessairement revêtir un caractère arbitraire. L'"affaire des Mirages" de 1964 en fournit une illustration. Lors de l'acquisition de l'avion de combat Mirage III S, d'énormes frais supplémentaires par rapport aux prévisions ont amené le parlement à réduire la commande d'avions de 100 à 57 unités, décision qui ne peut se prévaloir d'une quelconque rationalité militaire (Urio, 1972, p.220). - D'autres "cas décisionnistes" s'expliquent par de fortes pressions exercées sur les décideurs. En 1964, les chiropraticiens ont été reconnus comme égaux aux médecins officiels face aux assurances-maladie, bien que la plupart des politiciens et experts aient été initialement contre cette solution. En effet, une menace référendaire massive sous forme d'une pétition réunissant 400'000 signatures est intervenue tout à la fin d'un très long processus décisionnel et l'a emporté (Kocher, 1972, pp. 71-76, 186-195). - De 1966 à 1972, des experts ont évalué différents avions de combat, notamment les types Corsair et Mirage-Milan, opération qui a coûté entre 20 et 30 millions de francs. Sous prétexte de difficultés budgétaires, le gouvernement a finalement décidé de n'acheter aucun des types évalués. Des pressions diplomatiques françaises ont probablement joué un rôle dans cette affaire, car les experts préféraient le Corsair américain.

Dans une étude récente sur les réformes de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) depuis 1948, Silvio Borner et Jürg Sommer nous fournissent un exemple dont beaucoup d'aspects peuvent être classés sans hésitation dans la catégorie "technocratique" de notre typologie (Borner, Sommer, 1977, pp.235-275). Au centre du processus se trouve la commission de l'AVS avec ses 50 membres. Pratiquant un "pluralisme restreint", elle regroupe en son sein tous les intérêts organisés du pays, tout en excluant les représentants des rentiers les plus nécessaires. La commission travaille en étroite symbiose avec l'Office fédéral des assurances sociales et, la plupart du temps, à l'abri du public. Un expert-mathématicien jouissant de la confiance à la fois du gouvernement et du parlement fournit les estimations et les calculs

pour les différentes réformes. Il se prononce non seulement sur des questions relatives à son propre domaine de spécialisation, mais aussi sur des problèmes économiques en général. Quelques prémisses de ses calculs ne sont pas très explicites : lorsqu'elles sont contestées par un député lui-même expert en matière d'assurance, le parlement, dépassé par la complexité de la matière, ne cherche pas à trancher le fond de la controverse technique, mais "fait confiance" à l'expert officiel. Soupçonné de vouloir démanteler la sécurité sociale en Suisse, le député non-conformiste perdra même son siège aux élections de 1975. Comme le démontrent les deux auteurs, l'évolution ultérieure de l'AVS semble confirmer que l'argumentation du député non-conformiste n'était pas dépourvue de fondement. - La "Commission Hongler" représente un autre exemple "technocratique". En 1967, elle a proposé une importante réforme du gouvernement fédéral, c'est-à-dire la transformation de la Chancellerie fédérale en organe général d'état-major du Conseil fédéral, muni de compétences considérables. La proposition a été réalisée l'année suivante sans qu'un débat parlementaire ait eu lieu. La réforme ne recevra sa base légale que dix ans plus tard (Germann, 1975, pp.172-177).

Les tentatives de réaliser des approximations du modèle pragmatique ne manquent pas en Suisse. Citons en premier lieu la commission pour une conception globale des transports, qui a essayé d'institutionnaliser des échanges fructueux entre experts et politiciens. Elle est composée de deux éléments. D'un côté, un "parlement" avec environ 60 membres, réunit des représentants de différents groupes d'intérêts, des fonctionnaires appartenant à des services concernés, et enfin des personnalités politiques. De l'autre côté, un état-major avec une vingtaine de spécialistes provenant de différentes disciplines, est chargé de réunir les informations nécessaires et d'élaborer des plans. Le tout est coiffé par un comité coordinateur. Dans des réunions régulières, les informations, théories et conceptions des techniciens sont confrontées avec les aspirations et besoins socio-politiques articulés par le "parlement". Créée au début de 1972, cette commission a pratiquement terminé ses travaux et remettra bientôt son rapport final au gouvernement. - Un autre exemple du mode "pragmatique" est constitué par la deuxième commission chargée de préparer une révision totale de la Constitution fédérale (1974-1977), commission que nous avons déjà évoquée (Germann, 1977, pp.419-430). Elle aussi a essayé d'établir le dialogue entre des experts de différentes spécialisations et des hommes politiques. Présidée par un ministre, elle a échappé au risque de travailler

dans un vacuum politique, qui était précisément le problème majeur de la première commission constitutionnelle (1967-1973). Notons que les propositions des deux commissions "pragmatiques" ne sont pas encore entrées dans la phase de la réalisation. Tout jugement final reste donc suspendu.

#### 4. AUTRES TYPOLOGIES

La typologie fondée sur les modèles de Habermas, malgré sa valeur descriptive considérable, ne suffit pas à couvrir l'ensemble des relations entre experts et politiciens. L'économiste Silvio Borner, qui a étudié en détail le comportement des experts du "Council of Economic Advisers" chargé de conseiller le Président des Etats-Unis en matière économique, nous fournit des typologies complémentaires (Borner, 1977). Mentionnons d'abord quatre catégories d'économistes qui définissent les rapports entre la science et la politique, d'une manière que Borner trouve inadéquate (Borner, 1974, pp.2-4).

- "L'économiste dans sa tour d'ivoire". Il considère sa science comme un "art pour l'art" sans rapport avec des besoins sociopolitiques. Cherchant la "science pure", il s'intéresse avant tout à l'aspect esthétique et à la cohérence interne de ses modèles et théories. Si la réalité ne correspond pas à ses théories, tant pis pour elle!
- "L'économiste-astronome". Il se considère comme un observateur objectif et neutre, à l'extérieur de la réalité à étudier. Selon lui, ou bien cette réalité est régie par des déterminismes que l'on ne peut influencer, ou bien elle forme une "harmonie naturelle" qu'il ne faut pas perturber. Comme l'astronome qui n'est pas responsable du mouvement des étoiles, "l'économiste-astronome" n'assume pas de responsabilité quant aux conséquences de ses observations, prévisions et explications.
- "L'économiste-technocrate". Il possède des modèles globaux d'action qu'il offre à un fictif "despote bienveillant". Celui-ci est supposé les adopter sans modification et les réaliser sans frais.
- "Le nouvel économiste politique". Il exporte les présuppositions douteuses de son modèle économique (par exemple le "Homo oeconomicus") dans le domaine politique, comme l'a fait Antony Downs dans son Economic Theory of Democracy. En postulant une même rationalité dans l'économie et dans la politique, il croit les réconcilier.

Certes, l'image de ces quatre types d'experts est un peu caricaturale. Ceci n'exclut pas le fait que certaines attitudes observées dans les milieux scientifiques se rapprochent souvent de l'un ou de l'autre.

Borner a choisi deux dimensions pour classier les experts du "Council of Economic Advisers" : a) leur dépendance par rapport à des orthodoxies scientifiques et idéologiques, b) leur orientation vers des valeurs et objectifs socio-politiques. Les deux dimensions, représentées par des vecteurs orthogonaux, constituent un schéma à quatre cellules dont chacune est réservée à un type particulier d'experts (tableau VI) (15).

La deuxième typologie de Borner recoupe partiellement celle de Habermas. Le "scientifique pur" du type I se sentirait bien à l'aise dans la constellation du "modèle décisionniste". Et les types III et IV de Borner constituent les pôles d'un continuum qui s'insère au moins en partie dans le "modèle pragmatique". Par contre, Borner n'a pas trouvé de situation "technocratique" dans son étude sur le "Council", et Habermas n'évoque pas le "propagandiste scientifique". En effet, le type II de Borner constitue une catégorie d'experts particulièrement importante, à laquelle Irving Louis Horowitz a consacré une analyse approfondie (16).

Tableau VI

Les quatre types d'experts du "Council of Economic Advisers" selon Borner

|   |   |   |
|---|---|---|
| Dépendance croissante d'orthodoxies scientifiques et idéologiques | <p><u>Type I</u><br/>Le scientifique pur dans la tour d'ivoire</p>    | <p><u>Type II</u><br/>Le propagandiste scientifique de la politique gouvernementale</p> |
|   | <p><u>Type III</u><br/>L'ingénieur social pragmatique</p>             | <p><u>Type IV</u><br/>Le scientifique non-orthodoxe politisé et activiste</p>           |
|   | Orientation croissante vers des valeurs et objectifs socio-politiques |   |

Dans la terminologie de Horowitz, le "propagandiste scientifique" de Borner est nommé "Social Science Mandarin". Pour mettre en relief la fonction de cet expert, nous proposons de l'appeler "expert-légitimateur". Il n'exerce pas d'influence sur le processus décisionnel, ni selon le mode "décisionniste" en fournissant des informations ou des connaissances nomologiques, ni selon le mode "technocratique" en déterminant lui-même le contenu de la décision. Bien au contraire, l'expert-légitimateur intervient tout à la fin du processus, pour procurer une justification scientifique à une décision prise antérieurement. Ou bien il anticipe une décision qui sera prise de toute façon et élabore une argumentation à son appui. Il convient de mentionner à cet endroit aussi les nombreuses expertises qui disparaissent sans impact quelconque dans les tiroirs de l'administration. Faire travailler des experts sert souvent de prétexte à justifier l'inaction du gouvernement dans un domaine. Un gouvernement qui ne peut ou ne veut agir, essaie souvent d'apaiser les critiques en disant que "la question est étudiée par des experts".

Dans toutes ces situations, "la science" devient un symbole de légitimation qui confère une dignité supérieure à la décision ou à la non-décision. En effet, le symbole "science" peut rendre une décision plus acceptable pour les hésitants, ou camoufler son caractère politique en créant l'apparence d'une nécessité impérieuse. L'expert-légitimateur s'insère donc dans une longue tradition et prend la succession des savants d'antan : mages, prêtres, augures, astrologues.

Il faut reconnaître que les limites de la catégorie de l'expert-légitimateur sont quelque peu floues, car de nos jours "la science" est toujours revêtue d'un caractère prestigieux, et l'aspect symbolique n'en est jamais complètement absent. Aucun expert ne peut entièrement renoncer à propager ses idées (advocacy function) et il est lié par une certaine loyauté à l'égard de son mandataire politique. Toute insertion de cas concrets dans cette catégorie d'experts doit donc se faire avec prudence et compte tenu de la caractéristique dominante du cas.

Concernant les Etats-Unis, Horowitz cite plusieurs cas, dont le fameux "Camelot Project" et le célèbre "Moynihan Report". Le premier a justifié la mission "contre-insurrectionnelle" de l'armée américaine au Vietnam. Le deuxième, portant sur la "Famille nègre", a renforcé des stéréotypes appliqués aux noirs américains et justifié la politique sociale de l'administration Johnson.



Dans le système politique suisse, l'expert-légitimateur occupe une place importante, voire indispensable. La recherche du compromis, dans le régime de concordance, exige l'évacuation d'un maximum de controverses politiques. C'est grâce à l'expert-légitimateur que de nombreuses affaires peuvent être "scientifisées" et, de ce fait, "dépolitisées". Quelques exemples nous en fournissent l'illustration. La question de savoir si les Jésuites sont dangereux pour l'Etat (staatsgefährlich) a été l'objet d'une expertise volumineuse, réalisée en dix ans par un éminent spécialiste du droit constitutionnel (Kägi, 1973). Notons que l'attitude tolérante de cet expert vis-à-vis des Jésuites était connue dès le début et même exprimée dans des publications antérieures. Et à l'époque, la "classe politique" suisse considérait, pratiquement à l'unanimité, les Jésuites comme non dangereux. Dans sa préface, l'expert a souligné l'aspect "pédagogique" de son ouvrage face à la votation populaire de 1973 (abolition des articles constitutionnels concernant les Jésuites et les couvents). - Le "Rapport Huber" de 1971 a justifié le maintien d'un Conseil fédéral composé de sept membres seulement, solution que le gouvernement a toujours défendue avec acharnement (17). - La première commission constitutionnelle (1967-73) a conféré, dans un rapport de 780 pages, une nouvelle dignité scientifique au statu quo constitutionnel (Germann, 1975, pp.19-119). Comme nous l'avons vu, cette attitude sera abandonnée par la deuxième commission constitutionnelle (1974-77). - Borner et Sommer, enfin, signalent trois experts-mathématiciens qui, pour un débat parlementaire, ont confirmé certains calculs d'un projet gouvernemental portant sur l'AVS, calculs qui s'avérèrent faux par la suite (Borner, Sommer, 1977, pp.258-260). Les deux auteurs mentionnent encore une commission d'experts qui a servi de prétexte pour éviter un examen approfondi de l'impact qu'exerce l'AVS sur l'économie nationale (pp.249-256).

##### 5. DERNIERES REMARQUES

Les interactions devenues très nombreuses entre scientifiques et politiciens bénéficient actuellement d'un intérêt accru, car elles provoquent fréquemment un malaise chez les uns et les autres. Les politiciens reprochent aux scientifiques de ne pas offrir de solutions aux problèmes concrets qui se posent en politique. Ou bien ils les soupçonnent de vouloir usurper les leviers de commande, grâce à des connaissances inaccessibles aux laïcs. Les scientifiques de leur côté craignent d'être abusés par des "combines" politiques, ou ils déplorent que leurs conseils ne soient pas suivis.

Ce nouvel intérêt porté à la relation entre la science et la politique se manifeste de façon variable dans plusieurs disciplines. En sociologie, l'école de Weisser en Allemagne a essayé de développer une théorie générale des interactions entre scientifiques et politiciens (wissenschaftliche Politikberatung) (18). En économie, Silvio Borner a effectué des analyses empiriques sur le comportement des économistes appelés à conseiller le gouvernement américain, analyses que nous avons déjà évoquées. Elles aboutissent à des recommandations sur la manière dont l'expert-économiste devrait concevoir son rôle de conseiller gouvernemental. En droit, Peter Noll nous offre une "science de législation" (Gesetzgebungslehre) qui se propose de rationaliser le travail législatif en utilisant des méthodes et techniques nouvelles (Noll, 1973). Notons que la préparation du deuxième projet de loi sur l'aménagement du territoire en Suisse a été inspirée par la doctrine de Noll (19). Dans les pays anglo-saxons, enfin, une nouvelle discipline, la Policy science, s'est créée, qui veut réorienter l'activité scientifique à travers une "révolution scientifique" au sens de Thomas Kuhn. L'ambition de cette école qui se considère comme une "supra-discipline", est d'améliorer les processus du policymaking, en pratiquant une science plus proche des besoins réels de la société (20).

Si louable que soit l'effort d'améliorer le policymaking en transformant la contribution de la science, le problème posé par le "modèle pragmatique" de Habermas reste entier: comment réconcilier la scientification de la politique et les valeurs de la démocratie? Il ne manque pas de suggestions visant précisément la réalisation de ce modèle. Elles se situent soit au niveau de réformes institutionnelles, soit au niveau d'une déontologie pour experts.

Les réformes institutionnelles proposées concernent notamment l'amélioration de la communication entre experts et politiciens ainsi que la formation, le recrutement et le mode d'emploi des experts. Borner insiste sur un mandat d'expert limité dans le temps et une alternance entre le travail à l'université et au service gouvernemental. En cas de désaccord avec ses mandataires politiques, l'expert devrait toujours avoir la possibilité de reprendre son activité universitaire. Cette solution garantirait une plus grande autonomie de l'expert. On a proposé aussi une mise en concurrence de différentes équipes d'experts, afin d'éviter que certains d'entre eux ne s'arrogent un monopole, et pour institutionnaliser la critique de leur travail.

En ce qui concerne l'élaboration d'une déontologie pour experts, on devrait exiger, non une "objectivité", quelconque, mais l'explicitation des suppositions et jugements de valeurs sur lesquels l'expert fonde son argumentation. Un autre postulat particulièrement important qui devrait figurer dans cette déontologie, est évoqué dans les Directives du 3 juillet 1974. Celles-ci invitent (timidement) les experts à ne pas élaborer une seule solution à l'exclusion de toute alternative : "Lorsque c'est possible ou opportun, une commission de l'administration propose plusieurs solutions ou mentionne dans son rapport les avis exprimés par des minorités".

Raimund E. Germann  
Dépt. de Science politique  
Université de Genève  
1211 G e n è v e 4

Andreas Frutiger  
21, Av. des Arpillières  
1224 Chêne-Bougeries

#### NOTES

1. Voir à ce sujet: Hellmut Wollmann, Gerd-Michael Hellstern: Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung. Zur Chance kritischer Sozialwissenschaft im Rahmen staatlicher Forschungsaufträge. In: Peter Haungs (éd.): Res publica, Festschrift für Dolf Sternberger. Fink Verlag, München, 1977, pp.96-106.
2. Des informations sur la formation des hauts fonctionnaires fédéraux des années 1938, 1955 et 1969 se trouvent dans: Ulrich Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Berne, 1972. A propos du savoir technique et scientifique au sein du Département militaire lors de l'acquisition d'un avion de combat, voir: Paolo Urio: Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse. Genève, 1972, pp. 88ss. et 196ss.
3. Voir à ce sujet: Dusan Sidjanski: Groupes d'intérêt en Suisse. In: Etudes et recherches, No 5, Département de Science politique, Genève, 1974, pp.5-19.
4. Ne citons que deux exemples: la Commission pour une conception globale des transports a dépensé environ 8 millions de francs en six ans (1972-1977) pour des recherches faites à l'extérieur. Dans la même période, le Délégué à l'aménagement du territoire a mandaté des recherches pour environ 5,5 millions.
5. Voir: Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung. Septembre 1971, p.39; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972 (28.2.1973), p.1.
6. Neue Zürcher Zeitung, 20.6.1973, p.23.
7. Feuille Fédérale, 1970, I 1002.

8. Directives du 3.7.74, chiffre 11
9. Les indications statistiques pour ce chapitre ont été préparées par M. Andréas Frutiger dans le cadre d'un séminaire de diplôme du Département de Science politique à l'Université de Genève. Nous remercions la Chancellerie fédérale d'avoir mis à notre disposition les listes des commissions extra-parlementaires.
10. Des 37 commissions dissoutes de 1974 à 1976, 7 ont été instituées pendant cette même période, les autres avant.
11. Voir à ce sujet: Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts, 1976, notamment pp.55ss. et 218ss.
12. Villes avec 30'000 habitants ou plus.
13. Peter Noll: Gesetzgebungslehre. Rororo-studium, no 37, Reinbek, 1973, p.60. A ce sujet, voir aussi: Ulrich Beck: Objektivität und Normativität. - Die Theorie-Praxis-Debatte in der modernen deutschen und amerikanischen Soziologie. Rororo-studium, no 62, Reinbek, 1974.
14. Ladmiral: Préface. In: Habermas, op.cit., p.XXiii.
15. cf. Borner: Stabilitätspolitik (op.cit.), pp.29-33. Les termes allemands utilisés par Borner sont les suivants:
  - type I: "der weltfremde Professor" im Sinne des entrückten und unbeeinflussbaren Schreibtischgelehrten
  - type II: "der wissenschaftliche Advokat des politischen Establishments" im Sinne des wissenschaftlich getarnten Propagandisten
  - type III: "der pragmatische moderne Fachmann" im Sinne des Sozialingenieurs für die Wirtschaftspolitik
  - type IV: "der unorthodoxe wissenschaftliche Aktivist" im Sinne des engagierten Fortschrittspromotors.
16. Irving Louis Horowitz: "Social Science Mandarins: Policymaking as a Political Formula. In: Policy Sciences, vol. 1, no. 3, pp.339-360.
17. Bericht ... über die Organisation der Bundesverwaltung (op.cit.), p.85-108; Germann: Innovation (op.cit.), pp.175-176.
18. Voir l'ouvrage principal: Klaus Lompe: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. 2ème édition, Göttingen, 1972.
19. Voir: Neue Wege zu besserem Recht. Methodische Grundsätze der Gesetzgebung im Prüfstand. In: Neue Zürcher Zeitung, 26./27.11.1977, p.33.
20. Ne citons que le seul livre paru en français à ce sujet: Anne Jaumin-Ponsar: La policy science: une nouvelle école de la décision publique. Bruylant/Vander, Bruxelles, 1975.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnold K. (1969): Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen. Winterthur.
- Beck U. (1974): Objektivität und Normativität.- Die Theorie-Praxis-Debatte in der modernen deutschen und amerikanischen Soziologie. Rororo-studium, no. 62, Reinbek.
- Beer S.H. (1973): The Modernization of American Federalism. In: Publius - The Journal of Federalism, vol. 3, no. 2, pp.49-95.
- Borner S. (1974): Advisory Strategies of the US Council of Economic Advisers, Ronéotypé, St-Gall.
- Borner S. (1975): Wissenschaftliche Oekonomie und politische Aktion. Eine politische Oekonomie der professionellen Beratung der Wirtschaftspolitik. Haupt. Berne.
- Borner S. (1977): Die amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946. Strategien und Erfahrungen des Council of Economic Advisers. Haupt. Berne.
- Borner S., Sommer J. (1977): Die AHV als Spielball von Experten und Interessen: Fallstudien zu den AHV-Revisionen 1948-1976. In: Annuaire suisse de science politique, pp.235-275.
- Ellul J. (1954): La technique ou l'enjeu du siècle. Colin, Paris.
- Eulau H. (1973): Skill Revolution and Consultative Commonwealth. ASPA Presidential Adress 1972. In: American Political Science Review, vol. 67, no. 1, pp.169-191.
- Germann R.E. (1975): Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Haupt, Berne.
- Germann R.E. (1977): Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung: Stand und Chancen. In: Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, vol. 6, no. 4, pp.419-430.
- Guttman D., Willner B. (1976): The Shadow Government. The government's multi-billion-dollar giveaway of its decision-making powers to private management consultants, "experts", and Think tanks. Pantheon, New York.
- Habermas J. (1973): La technique et la science comme "idéologie". Traduit de l'allemand et préfacé par Jean-René Ladmiral, Gallimard, Paris.
- Horowitz I.L. (1970): Social Science Mandarins: Policymaking as a Political Formula. In: Policy Sciences, vol. 1, no. 3, pp.339-360.
- Jaumin-Ponsar A. (1975): La policy science: une nouvelle école de la décision publique. Bruylant/Vander, Bruxelles.
- Jenny B.A. (1966): Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz. Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage. Zürich.

- Kägi W. (1973): Gutachten zum Jesuiten- und Klosterartikel der Bundesverfassung. Berne.
- Klöti U. (1972): Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Francke, Berne.
- Kocher G. (1972): Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung. 2e édition, Francke, Berne.
- Lompe K. (1972): Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. 2e édition, Göttingen.
- Meynaud J. (1960): Technocratie et politique. Lausanne.
- Meynaud J. (1964): La technocratie. Mythe ou réalité? Payot, Paris.
- Noll P. (1973): Gesetzgebungslehre. Rororo-studium, no 37, Reinbek.
- Scharpf F.W., Reissert B., Schnabel F. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Scriptor, Kronberg/Ts.
- Schelsky H. (1961): Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. Köln-Opladen.
- Sidjanski D. (1974): Groupes d'intérêt en Suisse. Etudes et recherches No 5, Département de Science politique, Genève.
- Urio P. (1972): Processus de décision et contrôle démocratique en Suisse. Médecine et Hygiène, Genève.
- Weber M. (1959): Le savant et le politique. Introduction par Raymond Aron. Plon, Paris.
- Widmaier H.P. (1976): Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie politischer Güter. Rororo-studium no 100, Reinbek.
- Wollmann H., Hellstern G.-M. (1977): Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung. Zur Chance kritischer Sozialwissenschaft im Rahmen staatlicher Forschungsaufträge. In: Haungs P. (éd.): Res publica - Festschrift für Dolf Sternberger. Fink, München, pp.96-106.

