

# Les decisions politiques en Suisse : entre conflit et consensus

Autor(en): **Levy, René**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 3

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-814297>

## **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 DECISIONS POLITIQUES EN SUISSE:  
ENTRE CONFLIT ET CONSENSUS\*

---

René Levy

ZUSAMMENFASSUNG

Die Problematik politischer Entscheide in der Schweiz wird in den Zusammenhang von Machtverhältnissen, besonders zwischen dem politischen und dem ökonomischen System, und ihrer sozialen Legitimität gestellt, wobei als wichtige Determinante des Legitimationsbedarfs die (unterschiedliche) Sichtbarkeit der genannten Machtverhältnisse herausgearbeitet wird. In der Schweiz scheint eine Inkongruenz insofern zu bestehen, als die Determinationskraft bzw. Macht des ökonomischen Sektors für den Alltag der Bevölkerung grösser ist als jene des politischen Sektors, die Macht des politischen Sektors aber wesentlich sichtbarer ist. Diese Konstellation "verfälscht" die an die beiden Sektoren gerichteten Leistungs- und Verantwortungsansprüche. Es stellt sich die Frage, ob nicht eine massivere Einwirkung ökonomischer Mechanismen (Rezession, Arbeitslosigkeit, usw.) die der Realität nicht entsprechende Wahrnehmung der Machtverteilung korrigieren würde.

RESUME

Le problème des décisions politiques en Suisse est analysé sous l'aspect de la distribution du pouvoir, avant tout entre le secteur politique et le secteur économique, et de leur légitimité sociale. La visibilité du pouvoir est soulignée comme étant un facteur important qui dé-

---

\*Ce qui suit est le texte d'une conférence, légèrement révisé pour tenir compte du fait qu'il sera lu et non entendu. J'ai essayé d'apporter quelques précisions qui m'ont été suggérées par la discussion qui a suivi la présentation de mes réflexions à Neuchâtel et par les commentaires directs de plusieurs collègues. Parmi ces derniers, T. Held, H.-P. Kriesi, W. Linder, R. Nef, H. Werder et E. Zbinden m'ont offert des critiques et des suggestions particulièrement utiles. Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont participé de cette manière à l'amélioration de ce texte, tout en m'en réservant, bien sûr, l'entière responsabilité. J'ai renoncé à retravailler entièrement le texte et à y ajouter des références et des notes élaborées. Il maintient ainsi le caractère personnel d'une conférence et non d'un "paper" formel.

termine le besoin de légitimité éprouvé par le pouvoir. Il semble qu'en Suisse, il y a un décalage dans le sens que d'une part, le pouvoir économique est supérieur au pouvoir politique, et que d'autre part, la visibilité du pouvoir économique est moindre que celle du pouvoir politique. Cette configuration "fausse" les attentes et les attributions de responsabilité dirigées vers les deux secteurs. Il se pose la question à savoir si un impact massif de mécanismes économiques (récession, chômage, etc.) corrigerait la perception inadéquate de la répartition du pouvoir.

## I. THESES DE BASE

L'analyse des décisions politiques est un champ très vaste, et, en ce qui concerne la Suisse, mal exploré par la recherche sociologique. Le fait que le Fonds National Suisse lui consacre son sixième programme de recherche en est un indice éclairant. Bon nombre des réflexions suivantes auront donc, forcément, un caractère hypothétique; il faut espérer que les résultats de ce programme de recherche amélioreront l'état des connaissances.

On ne traitera pas ici l'entier domaine des décisions politiques en Suisse. Deux caractéristiques majeures seront retenues; traitées d'abord séparément, elles seront ensuite mises en relation.

Première caractéristique : la société suisse semble de moins en moins gouvernable par le secteur politique. La seconde caractéristique n'est pas moins importante, mais on en parle beaucoup moins : l'exercice du pouvoir dans notre société provoque remarquablement peu de conflits. On peut avancer l'hypothèse que c'est dû, au moins partiellement, à deux éléments liés à la visibilité du pouvoir. D'un côté, cette visibilité semble être réduite par rapport à l'importance des structures du pouvoir. De l'autre côté, il existe un décalage marqué entre la visibilité du pouvoir dans le domaine politique et dans le domaine économique. De cette différence découle une surcharge du système politique au niveau des problèmes de légitimité sociale. Cette surcharge contribue d'une part à ce qu'on appelle souvent des problèmes de gouvernabilité, et d'autre part à la légitimation - indirecte - du pouvoir économique. Cet arrangement peut devenir autodestructif s'il est poussé à l'extrême, parce qu'alors la non-congruence entre la visibilité sociale et la réalité structurelle risque d'être réduite et des conflits

sociaux jusqu'alors latents peuvent se développer ouvertement. Ces thèses résumées rapidement seront développées dans ce qui suit.

## II. PROBLEMES DE GOUVERNABILITE

Parmi les problèmes qui sont soulevés sous cette étiquette, on peut distinguer trois groupes de questions : les contraintes qui limitent le champ de décision dans le domaine politique, la complexité des questions à traiter, et le manque de légitimité du système politique. Les contraintes qui limitent le champ de décision dans le domaine politique se placent à au moins trois niveaux : nombre plus étendu et efficacité accrue des groupes de pression, détermination externe, et limites institutionnelles. Groupes de pression : les groupes de pression qui participent aux processus de décision ou de préparation des décisions sont devenus plus nombreux et disposent d'instruments importants, rendant difficiles ou impossibles les solutions magistrales qui ne tiennent guère compte des intérêts particuliers. Détermination extérieure : les problèmes qui donnent lieu à des décisions politiques sont en partie déterminés, à des degrés plus ou moins larges, par des forces qui échappent à l'influence politique d'un pays comme la Suisse, ne serait-ce que par le fait qu'il s'agit de processus qui se placent à l'échelle internationale. Limites institutionnelles : quelques caractéristiques de base, comme par exemple le fédéralisme ou la réticence générale contre l'intrusion de "l'Etat" dans des "domaines privés", coupent souvent les ailes à des essors politiques, surtout au niveau fédéral.

Un deuxième groupe de problèmes tombe dans la catégorie de la complexité des questions à traiter, complexité qui risque d'excéder la capacité de "traitement de l'information" des organismes politiques chargés de prendre les décisions. Ces organismes se heurtent soit à un manque de ressources matérielles, comme le montre l'insuffisance des services à disposition des parlementaires, soit à l'impossibilité de prévoir des développements significatifs pour les décisions en question, soit encore au manque de théorie ou de concepts, qui rend difficile la compréhension ou même le tri entre informations importantes et secondaires.

Un troisième groupe de problèmes est lié au fait - ou du moins à l'impression - que le consentement des gouvernés à l'égard des gouvernants est en baisse. D'une part, on assiste à une diminution des taux de participation aux votes et aux élections. D'autre part, l'augmentation des



initiatives populaires lancées et un certain essor de nouveaux mouvements et partis politiques semble indiquer que le système politique ne représente, dans son état actuel, qu'une partie de la volonté politique, et qu'il existe une certaine aliénation vis-à-vis de ce système. En fait, des sondages réalisés par Sidjanski et ses collaborateurs (1975) ainsi que par Hoby et Neidhart (1977), montrent qu'un nombre assez élevé de citoyens suisses expriment le sentiment d'être dépassés par les événements et de ne pas avoir les moyens nécessaires pour influencer les processus politiques qui pourtant les concernent. Il s'agit, dans le cas de ce troisième groupe de problèmes, de l'aspect de la légitimité. C'est à cet aspect que le reste de ces réflexions sera voué.

On parlera ici de légitimité pour désigner l'acceptation sociale d'une décision, d'un acteur, ou d'une structure sociale. Il faut donc bien distinguer la notion sociologique de légitimité de la notion juridique de légalité. La conformité d'une procédure ou d'un fait social à la loi (donc la légalité) constitue une des sources potentielles de leur légitimité; d'autres sources pouvant être l'habitude ou la tradition, l'intérêt direct, l'évaluation selon un critère moral, idéologique ou autre, la confiance en un acteur ou une organisation, ou encore - mais moins important pour cette analyse - la foi. (Ce concept de légitimité est, bien sûr, fortement inspiré par l'analyse weberienne de ce phénomène, mais il est employé ici dans un sens légèrement élargi.)

La légitimité d'une structure social ne garantit ni l'acceptation des décisions qui en émanent ni celle des acteurs qui agissent en son sein; que l'on pense, par exemple, à l'attitude des gens qui acceptent le système politique de la Suisse mais méprisent néanmoins les politiciens qui l'animent. De même, la légitimité d'un niveau de notre système politique, par exemple, le niveau communal, n'implique pas par définition celle d'un autre niveau, par exemple celle du niveau fédéral ("Berne"...). La légitimité constitue donc un phénomène très hétérogène. Ceci n'empêche pas qu'il soit intéressant de formuler quelques hypothèses à un niveau assez abstrait concernant la relation entre la distribution du pouvoir (économique, politique ou autre) et sa légitimité.

Une hypothèse de base pourrait postuler qu'un manque de légitimité du pouvoir provoque, du moins à moyen ou à long terme, des conflits. Ces conflits peuvent relever d'une simple opposition à un cas précis d'exercice du pouvoir ou, à l'autre extrême, d'une tentative de renversement de la distribution du pouvoir. Par conséquent,

pour les détenteurs du pouvoir, la légitimité devient importante dès qu'ils s'efforcent de stabiliser leur position, dès qu'ils cherchent à éviter que l'exercice de leur pouvoir provoque des conflits, et surtout dès qu'ils essayent d'imposer leurs décisions sans devoir recourir à la coercition. Or pour la Suisse, plusieurs indices signalent qu'il existe actuellement un certain déficit de légitimité du système politique, déficit qui semble gagner en importance (voir les exemples déjà cités) (1).

Mais il n'y a pas seulement un accroissement quantitatif de ce déficit, il y a aussi un changement qualitatif. Ce changement s'exprime par une tendance à la dépolitisation. Au lieu de s'opposer à des programmes politiques spécifiques, les électeurs ont tendance à tourner le dos à la politique en général. L'apathie politique que d'aucuns observent n'est, certes, pas le seul élément qui se manifeste au niveau politique. Son pendant, tout aussi important, est l'articulation d'intérêts par des groupements divers et par des formes d'action inconnues jusqu'ici en Suisse (2). L'apathie peut être le produit de ce qu'on a appelé le processus d'abstraction du pouvoir : la vie des citoyens est de plus en plus influencée par des décisions qui se prennent à des niveaux éloignés du cadre direct de leurs expériences, et les structures du pouvoir deviennent de moins en moins transparentes. Ce développement est, à son tour, lié au processus de différenciation structurelle des sociétés modernes et à l'interdépendance croissante à des niveaux d'organisation de plus en plus globaux. (Les Suisses ne perçoivent guère qu'ils sont membres d'une société extrêmement privilégiée au niveau international, mais ce fait est, néanmoins, un élément constitutif de leur situation objective et les influence en conséquence.) Le processus d'abstraction du pouvoir se déroule implicitement plus qu'il n'est le produit de décisions politiques délibérées, discutées et prises par la population. Ceci peut expliquer aussi l'impression souvent ressentie que l'histoire, dans les sociétés modernes, n'est plus faite d'une manière consciente et souveraine par les détenteurs du pouvoir, mais qu'elle se produit, pour ainsi dire, aveuglément.

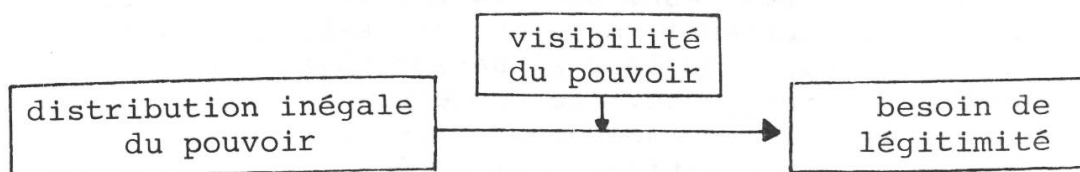
Ces quelques remarques portent à relever un autre fait, dont il faut tenir compte lorsqu'on analyse les problèmes de gouvernabilité : aussi important que soit le pouvoir politique, on ne peut isoler son analyse du cadre plus large de l'exercice du pouvoir dans la société en général. Il est évident que le domaine politique n'est pas le seul où s'exerce le pouvoir, et si l'on se demande dans quels domaines la majorité de la population passe la plupart de son temps, on s'aperçoit aisément que

le poids du domaine politique et de ses structures est assez marginal dans la vie quotidienne, en comparaison à d'autres secteurs sociaux. Parmi ces derniers, l'économie détient un rôle prépondérant.

### III. VISIBILITE DU POUVOIR

On a attribué ce bon mot à un conseiller national : les décisions politiques, en Suisse, ne sont pas prises aux Chambres, mais dans des chambres noires. On peut sans doute appliquer cette observation à d'autres domaines et dire qu'en général, dans notre pays, le pouvoir est exercé fort discrètement. C'est le problème de la visibilité du pouvoir.

Dans le paragraphe précédent, les conflits ont été liés aux problèmes de légitimité qui se posent dans la mesure où le pouvoir est distribué inégalement. L'analyse est donc basée sur l'hypothèse qu'une distribution inégale du pouvoir crée un besoin de légitimité chez les détenteurs du pouvoir, en supposant que ceux-ci aient intérêt à maintenir leur position et à éviter l'usage de moyens de coercition ouverte. L'élément supplémentaire introduit ici est la visibilité du pouvoir. Elle semble être une condition importante dans le processus de délégitimation d'une structure existante. On peut donc lui attribuer le rôle d'une variable intermédiaire (figure 1) :



Les structures du pouvoir, en Suisse, semblent alors être assez mal perçues. Il serait certainement faux d'attribuer cette mauvaise perception à la simple existence d'une fausse conscience. On peut plutôt dire que cette visibilité réduite est institutionnalisée; elle est en partie le résultat d'arrangements structurels dont il sera question plus bas. La Suisse par exemple, est un des rares pays industrialisés ne connaissant pas de statistiques officielles de la distribution des fortunes et des revenus individuels. Nous possédons, à un niveau plus généralisé, un système de statistiques économiques et d'indicateurs sociaux sous-développé par rapport aux autres

pays industrialisés, que ce soit en quantité, en qualité ou en fréquence de publication (3). En outre, le système de stratification de la société suisse, ses structures de pouvoir, et surtout ses élites ont été très peu étudiés par les sciences sociales. A la liste des facteurs contribuant au manque d'informations, on peut ajouter que la demande sociale pour ce type de données est très faible, ce qui ne contribue pas non plus à augmenter la visibilité sociale du pouvoir (4).

Il est important ici d'aller plus en détail dans l'analyse de la visibilité du pouvoir dans la société suisse. Pour ne pas introduire trop de complexité il ne sera question que des deux secteurs principaux dans lesquels une partie importante du pouvoir en Suisse est concentrée : le domaine politique et le domaine économique.

Aucun de ces deux domaines n'est homogène. Ils sont constitués, à leur tour, par des groupes et des organisations qui poursuivent souvent des intérêts différents, sinon opposés. Mais même en faisant abstraction de ces différences intérieures, il est possible de faire ressortir quelques tendances de base.

A partir de la distinction - quelque peu simpliste - entre pouvoir politique et pouvoir économique, on peut constater qu'il y a une différence de visibilité du pouvoir exercé dans ces deux domaines : la visibilité est nettement plus grande dans le domaine politique que dans le domaine économique. Ceci est surtout dû au fait que dans le domaine politique, bon nombre de processus d'articulation d'intérêts et de participation aux décisions sont institutionnalisés, et qu'ils sont largement commentés dans les médias. Le domaine économique connaît beaucoup moins de processus et de structures semblables. Les décisions principales se prennent à l'écart du public et ne sont souvent connues qu'à travers leurs conséquences.

On peut douter de l'efficacité du marché pour contrôler ou même influencer l'économie dans l'intérêt des consommateurs, et les structures d'articulation d'intérêts existantes sont plus faibles dans ce domaine que dans le domaine politique. On peut obtenir un indice - bien sûr très problématique - de cette différence en comparant les organisations des consommateurs ou de protection des locataires avec les partis politiques. Pour rendre évidents les poids fort différents de ces organisations dans leurs champs respectifs, on peut penser au fait que les organisations des consommateurs, des locataires, etc. représentent des groupes définis par un but unique et particulier et qu'elles ont un degré d'organisation qui, en Suisse,

est bien plus faible que, par exemple, les taux de participation politique.

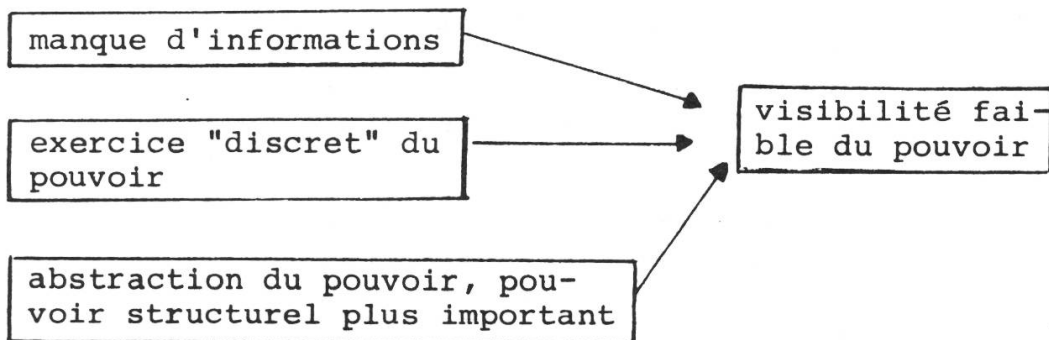
Deuxième facteur susceptible de contribuer à la différence de visibilité : le pouvoir économique semble s'exercer dans une plus large mesure que le pouvoir politique sous forme de pouvoir structurel. Pouvoir structurel signifie ici - par analogie avec l'expression de violence structurelle forgée par Galtung (1969) - un pouvoir institutionnalisé dans les structures et organisations qui forment le cadre de la vie quotidienne. Il ne s'exerce pas par le biais d'interactions directes entre le détenteur de pouvoir et celui à qui les décisions s'imposent, mais par les structures qui orientent ses actions et qui sont fixées en dehors de son domaine d'influence ou même d'expérience. Le pouvoir structurel est donc par définition moins visible que le pouvoir direct.

A la différence de visibilité entre pouvoir politique et pouvoir économique, s'ajoute une deuxième différence, qui est en quelque sorte opposée à la première: celle du pouvoir réel. La portée des décisions qui se prennent dans les deux domaines est plus importante pour la vie de la population dans le domaine économique que dans le domaine politique. La faiblesse de l'Etat par rapport à l'économie se manifeste surtout au niveau national. Elle a une longue histoire dans la démocratie suisse avec sa structure politique décentralisée. Au siècle dernier surtout, à partir de la construction des réseaux de chemins de fer et des centrales d'électricité, la centralisation s'est accélérée au niveau économique et a dépassé considérablement le pouvoir d'intervention de l'Etat fédéral. Les freins qui s'opposent à la centralisation du pouvoir politique et à son élargissement sont en partie institutionnalisés, surtout dans la structure fédéraliste de notre système. Le fédéralisme se fait sentir, entre autres, au niveau des ressources qui soutiennent le pouvoir de l'Etat. Dans le cas des ressources financières comme dans celui des moyens de coercition qui sont en principe le monopole de l'Etat, notre système politique est freiné par le fédéralisme; le système économique ne connaît pas de restrictions semblables.

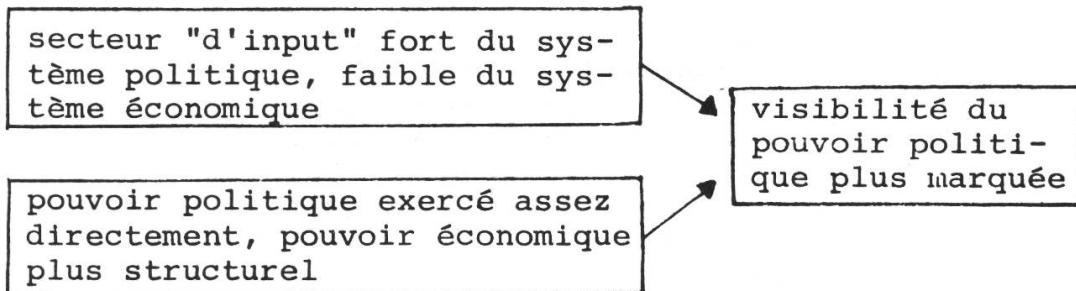
La figure suivante résume le résultat principal de ce paragraphe (figure 2) :



a) visibilité des structures du pouvoir en général :



b) différence de visibilité entre pouvoir économique et pouvoir politique



IV. DECALAGE ENTRE DISTRIBUTION ET VISIBILITE DU POUVOIR

On peut donc constater que d'un côté le pouvoir économique est plus important que le pouvoir étatique et que de l'autre la visibilité du pouvoir économique est moindre que celle du pouvoir de l'Etat. Cette situation justifie deux conclusions. Premièrement, de toute évidence, la perception publique de la structure, de la distribution, et de l'exercice du pouvoir dans la société suisse est inadéquate. Deuxièmement, la non-congruence entre la visibilité et la distribution réelle du pouvoir fausse pour ainsi dire les problèmes de légitimation auxquels le secteur politique et le secteur économique sont confrontés.

IV.1 Perception et réalité des structures du pouvoir

Les structures du pouvoir en Suisse sont faiblement perçues. Il existe très peu de connaissances sur la manière dont les citoyens et les citoyennes Suisses perçoivent la structure de leur société et l'exercice du pouvoir en son sein, mises à part quelques informations plutôt ponc-

tuelles qui proviennent par exemple des sondages mentionnés plus haut. On doit admettre que dans ce domaine, les sciences sociales en Suisse n'ont pas encore trouvé la possibilité d'accomplir leur tâche de clarification. Lors du premier congrès de la Société Suisse de Sociologie à Lausanne, en 1971, Peter Heintz estimait que la Suisse était une boîte noire pour les sociologues, et leur attribuait la tâche de remédier à cette lacune. Entre - temps, bon nombre d'études sociologiques ont paru, contribuant à l'amélioration de nos connaissances. La boîte noire est devenue grise, mais, pour son illumination, un grand travail reste à faire. Si on essaye de classer les travaux sociologiques récents selon le niveau de pouvoir qu'ils analysent, on arrive à la constatation suivante (bien sûr assez intuitive) : il semble que la majorité de ces travaux concerne des niveaux moyens de l'exercice de pouvoir : c'est notamment le cas de l'étude des structures du pouvoir et de leur perception dans différentes villes et communautés, ou encore des analyses de partis politiques et d'organisations. On a moins étudié le niveau inférieur, c'est-à-dire l'exercice quotidien du pouvoir dans les familles, les entreprises, les institutions scolaires, les bureaucraties et les institutions thérapeutiques et correctionnelles. Quant au niveau des élites et des structures dans lesquelles se prennent les décisions les plus importantes dans notre société, le manque de recherches est à peu près total. Là encore, comme dans beaucoup de domaines, on arrive à l'impression que la fréquence et la densité des études sociologiques ne font que suivre la visibilité sociale des phénomènes.

Pour illustrer le décalage entre les structures de pouvoir et leur perception publique, il est intéressant de passer en revue quelques résultats provisoires d'une des toutes premières études sur la prise de décisions politiques au niveau de l'élite en Suisse. Il s'agit d'une recherche de Hans-Peter Kriesi (1978); elle se trouve actuellement au stade du dépouillement des données. Pour obtenir ces données, on a interrogé environ 300 personnes impliquées dans les processus de prise de décision concernant les 13 affaires politiques les plus importantes de la législature fédérale de 1971 à 1975.

Cette étude est axée avant tout sur les liens de coopération décrits par les personnes interrogées, liens existant entre les administrations, les organisations, les partis, les entreprises qu'elles dirigent. En laissant de côté les aspects techniques et méthodologiques, il apparaît, au vu des premières analyses, que la densité des liens entre les organisations est en général très élevée au niveau supérieur de la structure du pouvoir en Suisse. Néanmoins, on peut discerner cinq blocs majeurs dans



l'ensemble de ces liens de coopération, en prenant comme double critère - pour l'identification de ces "blocs" - d'une part l'existence de fortes interrelations au sein d'un bloc, et d'autre part, la répartition uniforme des liens qu'ont les membres d'un bloc avec d'autres unités.

L'auteur a dénommé ces cinq blocs majeurs comme suit :

- Un bloc central regroupe le conseil fédéral, les commissions parlementaires, le Vorort et l'Union Suisse des Arts et Métiers (USAM), la Division du commerce, la Banque nationale, les partis bourgeois, le parlement et diverses organisations qui représentent des branches économiques particulières comme p.ex. la construction et l'association des banquiers.
- Un deuxième bloc est appelé bloc du travail. Il regroupe avant tout les trois organismes principaux dans ce domaine : l'Union Syndicale Suisse (USS), l'association du patronat et l'OFIAMT.
- Le troisième bloc est celui de l'administration fédérale qui contient, outre les différentes branches de l'administration, plusieurs groupes de pression, entre autres l'Union Suisse des Paysans (USP), l'association des transports routiers, et des organismes de planification.
- Le quatrième bloc est celui des services de la santé, incluant aussi l'organisation des assurances-maladie, l'association des hôpitaux et celle des médecins.
- Le cinquième bloc enfin regroupe différentes organisations qui sont parfois aussi impliquées dans les processus de prise de décisions politiques, mais qui restent en marge du système; leur seul élément commun est leur marginalité. Dans ce dernier groupe, on trouve des organisations de consommateurs, des organisations écologistes et des associations de planification régionale, mais aussi - un des résultats les plus intéressants de cette analyse - le parti socialiste, qui en dépit de sa représentation dans le gouvernement fédéral ne figure pas dans un des blocs plus centraux du système politique (5).

On peut observer, d'après la structure des blocs, une coopération particulièrement étroite entre les organisations et les partis qui représentent les intérêts économiques, et les organismes les plus hauts placés dans le système politique, c'est-à-dire le conseil fédéral et le parlement avec ses commissions. Ce bloc central présente une forte intégration interne et il occupe une place cruciale dans le réseau des liens de coopération avec l'ex-

térieur. Selon l'auteur on peut décrire la différenciation du réseau entier par deux principes : un principe de spécificité fonctionnelle et un principe de centralité intégratrice. Il est dès lors possible, en connaissant le domaine des affaires politiques auquel est liée une personne (ou son organisation) et la centralité de ses fonctions à l'intérieur du réseau politique, d'en déduire son appartenance à tel ou tel bloc de coopération.

L'intérêt de cette constatation réside dans le fait que ces deux principes de différenciation, inhérents à la structure du pouvoir, ne coïncident que partiellement avec l'image publique du fonctionnement du système de pouvoir. Le citoyen semble être plus attentif à la dimension de la spécificité fonctionnelle qu'à celle de la centralité. En plus, il est attentif à une troisième dimension, celle de l'appartenance au secteur public ou au secteur privé. Or cette dernière dimension n'apparaît nullement comme élément important de la structuration du système de coopération au plus haut niveau du pouvoir. L'analyse de Kriesi, comme d'autres dans ce domaine, justifie donc la conclusion que les structures du pouvoir sont perçues d'une manière qui ne correspond que partiellement à la réalité.

#### IV.2 Répartition du pouvoir, visibilité et besoin de légitimité

Plus haut, la question a été posée de savoir si la non-congruence entre la visibilité du pouvoir et sa répartition réelle ne fausse pas les problèmes de légitimité sociale que les secteurs politique et économique doivent affronter. Ceci par le fait qu'une faible visibilité cache les réelles relations de pouvoir. La visibilité est un facteur important dans la détermination du besoin de légitimité résultant de l'exercice du pouvoir. (Autres facteurs : l'importance des domaines d'activité et des groupes touchés par les décisions, et l'impact des décisions du pouvoir qui favorisent ou défavorisent les groupes concernés). On est donc amené à la conclusion que l'Etat, par la force de l'arrangement structurel dont il fait partie, n'est pas confronté uniquement aux besoins de légitimité qui découlent des actions qu'il entreprend ou des processus sociaux qui sont réglés ou déclenchés par ses décisions. En fonction de sa visibilité majeure, on lui attribue une responsabilité qui dépasse son influence, dans des domaines qui de fait ne sont assez souvent que très marginalement touchés par les interventions de l'Etat. Ainsi, il risque de se trou-

ver dans le rôle de bouc émissaire supportant la responsabilité de problèmes qu'il n'a pas créés. Il contribue ainsi à la légitimation de l'économie, sans que celle-ci soit elle-même confrontée à des problèmes sérieux de légitimité.

On néglige souvent cet aspect, surtout quand on parle de la prétendue inflation des attentes et demandes adressées à l'Etat. Les phénomènes qu'on groupe sous cette étiquette résultent partiellement de la surcharge du besoin de légitimité de la part de l'Etat. Cela ne veut pas dire que l'économie ne se soucie pas de sa légitimité sociale. On pourrait dresser un catalogue impressionnant de ses activités de légitimation. Mais de toute évidence, celles-ci répondent à une moindre pression que celle qui s'exerce dans le domaine politique.

#### IV.3 Paternalisme et éloignement : stratégie de légitimation?

Les stratégies de légitimation des représentants de l'Etat sont assez diverses (6). Deux traits semblent se dégager : certaines tendances que l'on pourrait qualifier de paternalistes, et la tendance à la protection ou même à l'isolation de l'Etat vis-à-vis des citoyens. La tendance paternaliste se manifeste le plus nettement dans l'image du Conseil fédéral. Tous les membres de ce conseil ne participent pas avec la même intensité à la production ou à la reproduction de cette image, mais elle est bien discernable : l'image du père de la nation qui s'occupe de tous et des problèmes de tous; qui poursuit les intérêts généraux sans oublier les intérêts particuliers; qui, en quelque sorte, siège au-dessus des partis et des groupes d'intérêts, et à qui on peut se fier. L'aspect problématique de cette stratégie de légitimation tient à la dépolitisation qui peut en résulter. Poussée à l'extrême, elle mène à une situation où la légitimité du système politique, représenté par l'exécutif, est liée aux personnes qui le composent plus qu'à la politique menée. Cette tendance contribue au manque de débats caractéristique de notre climat politique qu'implique une déperdition de la culture politique. Cette déperdition apparaît surtout si l'on compare la scène politique suisse avec celles d'autres pays européens. A court terme et dans une période d'expansion économique, où les problèmes matériels perdent de leur acuité, une telle stratégie pouvait entraîner le succès, fût-il temporaire. A plus long terme, elle risque d'affaiblir le débat politique rationnel, qui tendrait alors à être remplacé par le jeu de symboles et de mythes facilement maniabiles, et par les obscurantismes de toutes couleurs.

La deuxième forme de réaction à un déficit de légitimité de l'Etat est un mouvement de protection. En voici quatre exemples : le principe de collégialité qui règle la prise de décision du Conseil fédéral, ou plutôt la manière dont ses décisions sont publiées; les procédures de recherche de compromis qui précèdent les phases officielles (voire officialisées) de la prise de décision; la technique de la contre-proposition aux initiatives populaires; et les diverses mesures qui rendent plus difficile le dépôt des initiatives.

La tendance au paternalisme et la tendance à la protection ne sont certes pas les seules stratégies de légitimation qu'utilise l'Etat, mais elles sont importantes parce qu'elles ne semblent guère propres à résoudre les problèmes de légitimité auxquels il doit faire face. La tentative de se légitimer à un niveau situé au-delà des débats politiques affaiblit la culture politique, qui - elle - est une condition nécessaire à la solution des problèmes actuels où il s'agit d'engager un nombre assez large de citoyens. L'isolation institutionnelle du fonctionnement de l'Etat éloigne ce dernier des citoyens et diminue la transparence de son fonctionnement. Ainsi, le besoin de légitimité et l'aliénation politique sont augmentés plutôt que diminués.

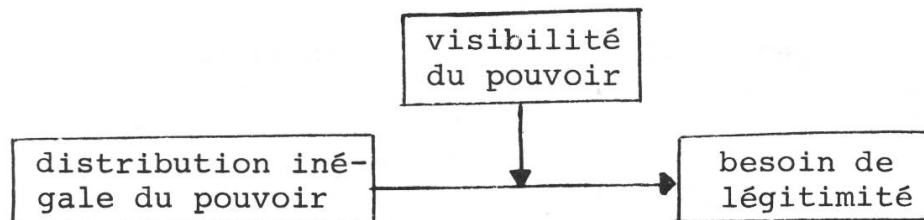
#### V. INFLUENCE DE LA RECESSION

La situation économique a déjà été mentionnée en tant que facteur important du climat socio-politique. Elle joue aussi un rôle dans les différences de visibilité du pouvoir et les problèmes de légitimité qui en dépendent. Le déplacement du besoin de légitimité de l'économie à l'Etat et la légitimation indirecte de l'économie qui en résulte, sont le fait des conditions actuellement instituées. Cet arrangement structurel reste en tant que tel efficace, même en l'absence de stratégies consciemment conçues de la part des détenteurs de pouvoir. Cependant, il faut se demander si ce mécanisme continuera à l'avenir à fonctionner comme il l'a fait jusqu'ici. Il semble que l'attribution de responsabilités à l'Etat et les attentes dont il est l'objet dépassent le pouvoir d'intervention que les citoyens sont prêts à lui déléguer, ceci surtout après une phase d'expansion économique où beaucoup d'attentes ont été institutionnalisées et partiellement soutenues par des subventions allouées selon le principe de l'arrosoir. Le décalage qui en résulte conduit à une augmentation du besoin de légitimité de l'Etat - puisqu'il n'est pas capable de satisfaire les attentes - et contribue à l'aliénation politique de la population. Cependant,

à plus long terme, ce décalage, qui va s'élargissant, pourrait lui-même provoquer un bouleversement des responsabilités que le public attribue à l'Etat et à l'économie. Le public pourrait de plus en plus se rendre compte que les problèmes qui prennent naissance dans des domaines non-étatiques ne peuvent être résolus en faisant appel à l'Etat, et ceci à cause du décalage de pouvoir réel entre les différents domaines de la société.

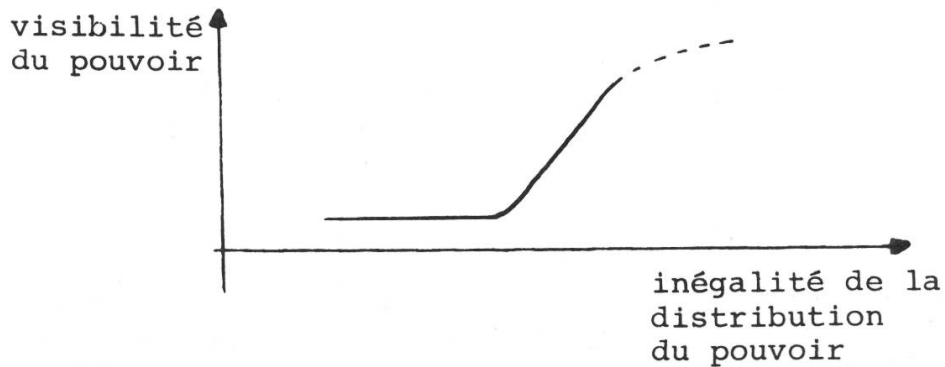
Du point de vue théorique, cette argumentation revient à l'introduction d'une hypothèse supplémentaire concernant la détermination de la visibilité du pouvoir : une augmentation rapide et/ou quantitativement importante de l'inégalité de distribution du pouvoir (soit en général dans une structure sociale, soit entre deux sous-systèmes) tend à produire une perception plus marquée de cette inégalité. Ceci est dû au simple fait qu'il est plus difficile de "voiler" une distribution très inégale qu'une distribution moins inégale - soit par le manque d'informations, soit par la diffusion d'idéologies qui détournent l'attention de ce fait. Mais on peut aller plus loin et ajouter que la forme de cette relation n'est pas forcément linéaire. On peut la concevoir comme une fonction en escalier; jusqu'à un certain seuil, les changements de l'inégalité n'influencent guère la perception, mais une fois ce seuil franchi, il se produit une prise de conscience accélérée. Les actions socio-politiques seraient alors moins déterminées par les idéologies et les stéréotypes que par les structures, étant donné leur perception adéquate. La figure suivante résume le modèle de base, la forme particulière de l'hypothèse supplémentaire et son application à la situation de deux sous-systèmes à pouvoir inégal (figure 3).

a) modèle de base

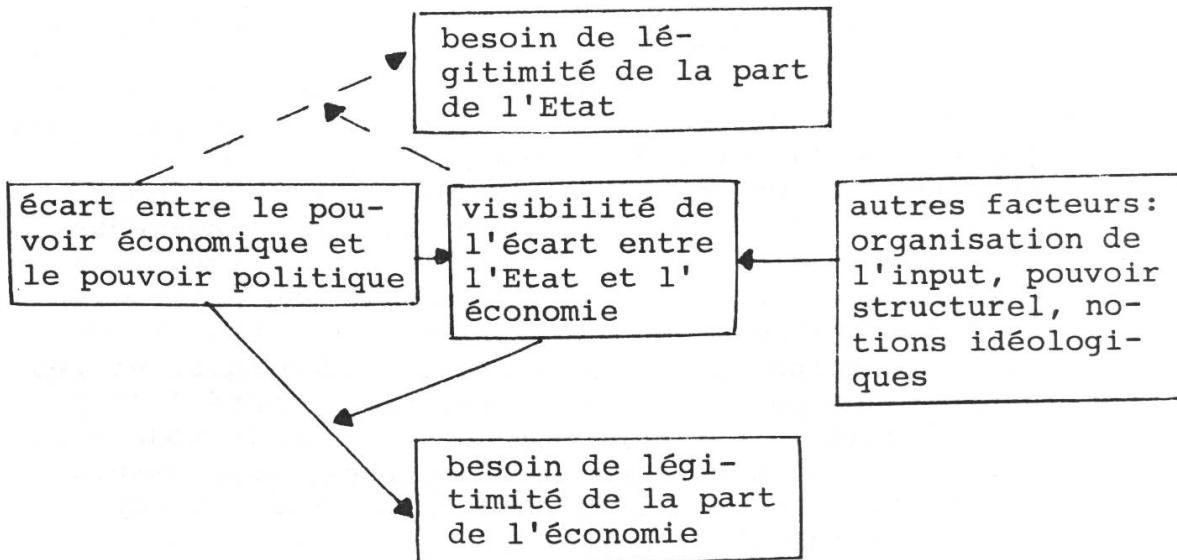




b) relation entre la distribution du pouvoir et sa perception



c) modèle appliqué au système "bipolaire"



Un pareil changement au niveau des attributions de responsabilités aurait pour conséquence que les revendications de légitimité s'adressent désormais directement à l'économie (dans la mesure où il s'agit de problèmes qui en proviennent). Ceci pourrait, par la suite, avoir d'autres conséquences : le décalage entre les attentes adressées à l'Etat et les prestations de l'Etat diminuerait; par conséquent, son déficit de légitimité se réduirait. L'aversion de plus en plus nette des citoyens envers l'augmentation des ressources et des compétences de l'Etat pourrait alors diminuer elle aussi, et par conséquent, l'Etat serait mieux en mesure d'offrir les services que les citoyens lui demandent.

Il serait intéressant de poursuivre le raisonnement dans cette direction, en se demandant si l'économie ou ses organisations sont préparées à faire face à des revendications de légitimation ou de démocratisation dirigées directement contre elles, et quelles stratégies elles pourraient alors utiliser. Les votes sur la participation et sur l'élargissement des compétences de l'Etat nous ont appris qu'un tel bouleversement n'est pas pour demain. Cependant, il faut tenir compte, comme il a été indiqué plus haut, du rôle que joue la situation économique dans ce jeu. Jusqu'ici, les Suisses ont pu être dans une large mesure protégés de l'inflation et du chômage. Si la tendance à la récession devait frapper plus directement la population, au niveau de la vie quotidienne, mettant ainsi en évidence l'impuissance de l'Etat vis-à-vis de processus économiques fondamentaux, on assisterait probablement à une prise de conscience accélérée de la faiblesse générale de l'Etat par rapport au système économique, et cela avec les conséquences que la présente analyse a cherché à décrire.

## VI. OPTIONS POLITIQUES

Une dernière question s'ajoute à ces spéculations : quelles sont les options qui existent actuellement pour tenir compte de ces développements? Voici un choix, quelque peu arbitraire, de propositions qui ont été avancées sous une forme ou une autre :

- on peut continuer la stratégie paternaliste et isolationniste au niveau du gouvernement.
- on peut retirer certaines compétences à l'Etat puisqu'il n'arrive pas, de toute évidence, à exercer le contrôle dont on aimerait le charger.
- on peut essayer de redistribuer les responsabilités et les besoins de légitimité selon le principe de la responsabilité de l'auteur et créer des possibilités d'articulation d'intérêts à l'intérieur des domaines où surgissent les problèmes.
- on peut repolitiser la société et augmenter les possibilités d'articulation et de participation de la population dans le domaine politique, ce qui implique entre autres une large diffusion de concepts et de modèles permettant la compréhension des processus sociaux dans lesquels nous sommes impliqués (diffusion qui devrait se faire surtout dans les écoles, mais aussi dans les médias).
- on peut aussi, finalement, suivre le slogan de "small is beautiful" et chercher à réorganiser la société à des niveaux moins larges, plus transparents et plus familiaux.



Sur la base de l'analyse qui précède, on peut construire une évaluation de ces propositions, très sommairement résumée ici :

- continuer la stratégie de légitimation paternaliste et isolationniste: il a déjà été souligné que c'est une solution à court terme qui peut contribuer à accélérer la disparition d'une culture politique démocratique et à augmenter l'aliénation politique des citoyens.
- retirer certaines compétences à l'Etat: ceci revient évidemment à un affaiblissement supplémentaire. D'après l'analyse qui précède, ce ne serait une possibilité réaliste que si, parallèlement, le pouvoir économique se réduisait au même rythme ou même plus rapidement; ce qui n'est nullement probable, la tendance étant contraire.
- redistribuer les responsabilités selon le principe de la responsabilité de l'auteur et mettre en place des structures d'articulation directe des intérêts: ce but vaut d'être poursuivi, parce qu'une telle mesure permettrait un déblocage de la situation actuelle; mais il ne faut pas se faire d'illusions sur les possibilités de l'atteindre. Le vote sur la participation a montré qu'un travail énorme d'information et de prise de conscience reste à faire dans ce domaine, abstraction faite des développements économiques qui pourraient amorcer un tel processus.
- repolitiser la société: là aussi on peut voir une tâche importante pour ceux qui restent attachés aux idéaux démocratiques; il est probable que notre démocratie n'est pas menacée par un excès, mais plutôt par un manque de politisation, et cela tant au niveau de la pratique quotidienne de la population qu'au niveau des interventions globales. Le débat qui s'ouvre au sujet de la révision de la Constitution et le débat sur la politique de l'énergie pourraient servir de point de départ et de champ d'essai à une telle tentative. Cette possibilité semble même, dans la situation actuelle, la plus réaliste parmi celles discutées ici.
- décentraliser la société: mise à part la sympathie qu'on peut avoir pour les tentatives de mener une vie alternative, ce mouvement ne semble guère pouvoir présenter une solution valable et réalisable aux problèmes actuels, du moins en tant que stratégie isolée. Le regroupement de la population dans des ensembles ne dépassant pas le caractère de groupes primaires et qui devraient développer une autarcie relative ne toucherait pas, dans une société comme la nôtre, la macro-structure. Il risquerait plutôt de la rendre plus invivable encore sans pourtant la rendre moins efficace.

Selon un mot de Galtung, "petit" peut bien être beau, mais "grand" restera nécessaire.

Peut-être est-il faux de présenter petit et grand comme des options mutuellement exclusives. On ferait mieux de chercher le développement de structures petites, à la mesure de l'homme, tout en établissant parallèlement un contrôle efficace des grandes structures auxquelles nous ne saurons échapper. Ce qu'on peut apprendre du mouvement de décentralisation, c'est la nécessité d'une participation active de la population à la base, fondée sur un désir de prendre en main une situation que l'on juge d'après ses propres critères et donc indépendamment d'autorités et d'institutions déjà établies. Pour un tel mouvement, il serait faux et irréaliste à la fois d'attendre une aide active de la part des fonctionnaires de gauche ou de droite qui ont pris en charge le "bon fonctionnement" de notre société.

René Levy  
Soziologisches Institut  
der Universität Zürich  
Konfliktforschungsstelle  
Wiesenstr. 9  
8008 Zürich

#### NOTES

1. Si on parle de problème de gouvernabilité et de déficit de légitimité du système politique en Suisse, on doit rester attentif au fait qu'il s'agit là d'une analyse interne qui doit être relativisée par une perspective comparatiste. La Suisse, en fait, est probablement le pays le mieux gouvernable, même parmi les nations capitalistes fortement industrialisées. Une comparaison valable à ce niveau a été faite par Schmitter (1977). On parle tantôt de légitimité, tantôt de légitimation. Par légitimité, on entend un état actuel, une situation, tandis que par légitimation, on entend le processus de production de légitimité.
2. Cette deuxième tendance met en question la validité d'une autre hypothèse qui explique le manque d'intérêt pour la politique par la conscience de son manque d'influence sur les grandes transformations sociales surtout d'ordre économique. Cette attitude - qu'elle soit juste ou non - ne semble pas être un facteur général, mais elle pourrait bien être présente auprès d'une partie des abstentionnistes. Resterait à éclaircir s'il s'agit là d'une motivation ou plutôt d'une justification a posteriori.

3. La parution récente du premier almanach sociologique de la Suisse met cette lacune en évidence plutôt qu'elle n'arrive à combler (Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1977).
4. Les tensions sociales et surtout la pauvreté ou même la misère d'une partie visible de la population sont des éléments favorisant la production des connaissances sociales. Ces éléments, s'ils existent en Suisse, sont certainement moins brûlants que dans d'autres pays, mais aussi trop répartis et fragmentés dans la population pour qu'ils deviennent un facteur producteur de connaissance (ou encore de prise de conscience politique).
5. Ce résumé se base sur une conférence donnée par H.-P. Kriesi (1978). Les résultats sont sujets à des remaniements dans des phases ultérieures de l'analyse, qui n'est pas terminée. Par exemple, un changement des critères utilisés pour identifier les blocs "renvoie" l'association du patronat au bloc central et l'élimine du bloc du travail, laissant ce dernier plus "pur". De même, la position marginale du PS ressort d'une manière plus différenciée, lui rendant une place importante dans le bloc central tout en maintenant son engagement à l'égard de problématiques et de groupes qui à leur tour ne sont pas intégrés au jeu du pouvoir.
6. Ce sujet est resté jusqu'à présent, à peu d'exceptions près, le domaine de débats ad hoc. Ce qui suit reste donc à un niveau très subjectif et ne peut être basé sur aucune analyse systématique et empirique.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Galtung J. (1969): Violence, Peace, and Peace Research. In: Journal of Peace Research, 6, no. 3, pp. 167-191.
- Kriesi H.-P. (1978): Collaborative Relationships Among the Action Units in the Swiss System of Interest Intermediation. Conférence présentée à l'atelier d'ECPR sur "Corporatism in Liberal Democracy", Grenoble, 6.-11.4.1978 (miméo).
- Neidhart L. et Hoby J.-P. (1977): Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz. Zurich (miméo).
- Schmitter P.C. (1977): Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe. Conférence présentée à la conférence CSRC sur "Interest Politics", Madrid, 16.-18.5.1977 (miméo).
- Sidjanski D. et al. (1975): Les Suisses et la politique. Lang, Berne.
- Soziologisches Institut der Universität Zürich (1977): Almanach der Schweiz. Lang, Berne.