

## **Les appareils idéologiques d'État**

### **Transformations de la démocratie suédoise**

par Bo ROTHSTEIN

**Un type nouveau d'autorité publique émerge au sein l'État suédois, chargé moins d'exécuter les décisions politiques que d'influencer les décideurs et l'opinion publique. D'instrument neutre de la gouvernance démocratique, l'administration se transforme peu à peu en producteur d'idéologie, et s'avère souvent plus puissante que les partis politiques.**

Il y a plus de trente ans, le philosophe français Louis Althusser publiait un article consacré aux « appareils idéologiques d'État », qui eut un grand impact sur le débat politique de l'époque, fortement marqué par l'idéologie de gauche. L'école, l'université et d'autres institutions d'État ou quasi-étatiques jouaient d'après Althusser un rôle essentiel pour assurer la reproduction de la société bourgeoise de classe. En diffusant des rideaux de fumée idéologiques, l'État parvenait à étouffer l'attitude fondamentalement révolutionnaire de la classe ouvrière, et à la maintenir dans la soumission à l'idéologie bourgeoise.

#### **Une vie politique bureaucratisée**

Qu'est-ce que cela nous suggère au sujet du cas suédois aujourd'hui ? Notons d'emblée que l'administration a toujours été impliquée dans la production idéologique orchestrée par l'État. Jörgen Hermansson parle ainsi d'un « État éducateur » en vigueur jusqu'aux années 1970, actif par exemple dans la lutte contre l'abus d'alcool ou dans la politique audiovisuelle. L'Institut du marché du travail en était un exemple précoce : dès les années 1960, il fut impliqué dans une production idéologique censée légitimer la politique du marché du travail mise en place à l'époque. Cependant, il ne faut pas oublier qu'il était aussi doté d'une série d'instruments de gestion économique et administrative<sup>1</sup>. De même pour la lutte contre la consommation abusive d'alcool : à l'époque de la

---

1 Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och*

réglementation (1917-1954), l'État disposait d'instruments draconiens pour limiter la consommation<sup>2</sup>. Le fait nouveau, apparu dans les années 1990, c'est la création d'une série d'institutions chargées presque exclusivement du travail idéologique. L'Institut de la santé populaire (Folkhälsoinstitutet), l'Institut de l'enseignement supérieur (Högskoleverket), l'Institut du monde rural (Glesbyggsverket), l'Institut de la jeunesse (Ungdoms-verket), le Secrétariat national pour l'étude des genres (Nationella sekretariatet för genusforskning), les nouveaux ombudsmans chargés de défendre les droits des personnes discriminées, des enfants, etc. : autant d'exemples d'organismes publics qui fonctionnent comme des groupes d'intérêt organisés, chargés de veiller sur leur secteur respectif et de faire pression pour promouvoir leurs idées. L'Institut de l'enseignement supérieur est ainsi chargé de « suivre les évolutions au sein de l'État et de l'administration publique au sens large du terme, pour attirer l'attention du gouvernement ou d'une administration centrale compétente sur les problèmes auxquels les écoles supérieures peuvent être confrontées dans leurs activités ». Dans le même style, le projet de loi relatif à l'instauration de l'Office de l'intégration (Integrationsverket) affirme qu'« un changement organisationnel est nécessaire pour rendre crédible et développer réellement la politique de l'intégration, ainsi que pour rendre visible, dès le début, la perspective qui la sous-tend. La meilleure façon de le faire est de créer une autorité nouvelle ». On affirme ensuite que la création d'une nouvelle autorité « est une façon de marquer l'importance de ces questions ».

Nous sommes donc en présence d'organismes publics consacrés pour l'essentiel à la production de campagnes idéologiques. En témoigne encore l'Institut du monde rural mentionné plus haut, créé en 1991. Cette instance se considère comme le lobby du monde rural et des régions dépeuplées ; l'idée est de fournir au gouvernement des informations lui permettant de prendre des décisions favorables à ces régions. Selon la charte réglant son fonctionnement, l'Institut doit « œuvrer, en premier lieu en influençant les différents secteurs de la société, à améliorer les conditions de vie et le développement du monde rural et agricole ». Son ex-directrice, Pia Enonchsson, ancien secrétaire d'État social-démocrate, publie souvent des articles fort intéressants dans la presse, où elle plaide la cause des régions désertées – besoin de meilleures communications, de services publics, etc. – et met en garde contre la paupérisation progressive des campagnes. Étayée par de nombreuses statistiques, l'argumentation peut aussi devenir poétique : « Peu de gens ont pris acte du fait que c'est une partie de l'âme populaire suédoise qui est en train de disparaître : les plaines ouvertes, les vieilles fermes, les villages, les baies maritimes, les lacs intérieurs, les sentiers forestiers, les mers, les champs agricoles et les forêts<sup>3</sup> ». Le dépeuplement prend une ampleur telle qu'Enonchsson en appelle à une mobilisation politique générale. En même temps, un

---

*skolpolitik* (L'État social-démocrate. Réformes et gestion publique dans la politique du marché du travail et de l'éducation), Arkiv Förlag, Lund, 1986.

2 Bo Rothstein, *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik* (L'État corporatif. Groupes d'intérêts et bureaucratie d'État dans la vie politique suédoise), Nord-stedts, Stockholm 1992.

3 *Dagens Nyheter*, 13 janvier 1999.

représentant du monde rural ne peut pas peindre tout en noir, sous peine de perdre le soutien de son propre camp et d'apparaître comme auto-victimisant. C'est pourquoi la directrice Enochsson souligne aussi que « le nombre de groupes locaux travaillant sur le développement des villages s'accroît constamment à travers le pays... Un nouveau mouvement populaire, le mouvement rural, est en train de naître<sup>4</sup> ». Visiblement, l'État prend ici en charge la création d'un nouveau mouvement social.

Pour équilibrer cette campagne d'opinion en faveur du monde rural, un certain nombre de parlementaires sociaux-démocrates ont exigé la création d'un Institut des grandes villes (Storstadsverk) consacrés spécifiquement aux problèmes de ces agglomérations. Les initiateurs affirmaient ainsi dans un grand quotidien que les citoyens ont eux aussi besoin d'un « lobby actif ». L'argumentation mérite d'être retenue : « Un Institut des grandes villes, chargé de recueillir l'information et de promouvoir le développement urbain, serait un instrument utile pour venir à bout des grands problèmes de nos villes. Puisqu'un Institut du monde rural existe déjà, on devrait aussi créer un organisme spécifique pour les grandes villes. Car leurs problèmes sont aussi importants que ceux du monde rural, et ils vont s'accroître à mesure que la population s'y concentrera<sup>5</sup>. » Une proposition de loi demanda donc la création d'un Institut des grandes villes. Une autre solution eût été, pour ces initiateurs, de demander la fermeture de l'Institut du monde rural pour le remplacer par une seule instance en charge du développement régional. Mais, comme une telle décision risquait d'être interprétée comme un signe de désengagement de l'État face aux problèmes du monde rural, on préféra créer un nouvel organisme en complément du premier.

Autre exemple de l'idéologisation de l'appareil d'État, le Directoire de la jeunesse (Ungdomsstyrelsen), lui aussi dirigé par un ancien fonctionnaire du parti social-démocrate, Leif Linde. Parmi les nombreux articles publiés par Linde dans la presse, plusieurs dénoncent le peu d'attention du gouvernement à la situation et aux besoins de la jeunesse. Là encore, l'argumentation s'appuie sur de nombreuses statistiques relatives aux conditions de vie des jeunes. Linde exige entre autres que l'on augmente l'influence de ces derniers sur toutes les questions de société, que l'on améliore leurs chances d'entrer sur le marché du travail et que l'on s'interroge sur les moyens d'abaisser l'âge de la participation politique. Sa liste de revendications est longue et, en certains points, controversée : élections obligatoires à l'école, plus grande influence des élèves sur l'organisation des activités pédagogiques, activités politiques à l'école plus nombreuses, quotas pour les jeunes dans les conseils municipaux, et naturellement davantage de ressources pour les sections jeunesse des partis politiques<sup>6</sup>.

À cette liste des appareils idéologiques d'État, on peut ajouter les nombreux nouveaux ombudsmans. Les ombudsmans pour les justiciables (JO) et les consommateurs (KO) ont été

---

4 *Dagens Nyheter*, 25 octobre 1998.

5 *Dagens Nyheter*, 5 octobre 1999.

6 *Göteborgs-Posten*, 24 janvier 1999.

rejoints par JämO (en charge de la parité homme femme), HomO (en charge de la lutte contre la discrimination sexuelle), BO (en charge de la protection des droits des enfants), HO (en charge de la lutte contre la discrimination des handicapés) et DO (en charge de la lutte contre la discrimination ethnique). Toutes ces institutions restent assez impuissantes quand il s'agit de combattre la discrimination par la voie administrative et juridique, comme le montrent les nombreuses défaites judiciaires de JämO dans la lutte contre discrimination salariale. Jusqu'ici en effet, très peu d'employeurs ont été condamnés. Cet exemple souligne que les ombudsmans peinent à influencer la société en utilisant le cadre juridique existant. En revanche, ils ont développé une production idéologique abondante et s'efforcent de faire évoluer la société par des campagnes d'opinion. Ainsi, les nouveaux ombudsmans publient volontiers des articles dans la presse où ils se font les interprètes des besoins de leurs groupes respectifs. Lorsque l'ombudsman des personnes discriminées (DO) est critiqué pour ne pas se servir suffisamment du cadre juridique, il répond que sa principale fonction est d'influencer l'opinion publique<sup>7</sup>.

### **La lutte idéologique des bureaucrates**

Un résultat probablement imprévu de cette idéologisation de l'appareil d'État est le fait que la lutte idéologique oppose désormais moins les partis politiques et les groupes d'intérêt organisé, que des hauts fonctionnaires entre eux. Ainsi, au printemps 1999, la question de l'égalité des sexes et des relations conjugales suscita un vif débat à l'occasion de la parution d'un livre consacré à ces problèmes, publié par l'Institut de la santé populaire et diffusé dans tous les lycées du pays (*Vivre en couple* de Marie Eanfeldt). Prodiguant aux adolescents une série de conseils pour comprendre et gérer les problèmes de couple, le livre s'appuyait, selon ses éditeurs, sur l'expertise de thérapeutes très expérimentés en matière conjugale. Dès la parution, le contenu du livre fut pourtant sévèrement critiqué par les représentants d'autres organismes publics : l'ombudsman des personnes discriminées, le tout nouveau Secrétariat national pour l'étude des genres, ainsi que par l'Institut de l'enseignement primaire et secondaire. D'après les critiques, les arguments du livre s'appuyaient sur une vision trop biologique des différences entre hommes et femmes, au lieu de les présenter comme des constructions sociales et culturelles. Un débat très agité s'ensuivit dans les médias<sup>8</sup>. L'ombudsman des personnes discriminées considérait que le livre risquait de mettre en péril son propre travail dans les écoles, visant à « donner aux élèves et au personnel enseignant (...) les outils nécessaires pour dévoiler des tendances à l'œuvre dans la mode et des comportements déterminés sur les différences apparentes entre les sexes » (ce qui est un peu surprenant, car à ma connaissance la lutte

---

<sup>7</sup> *Pedagogiska magasinet*, 2 décembre 1998.

<sup>8</sup> Les articles publiés et les lettres ouvertes échangées à cette occasion entre les différentes instances administratives sont recueillis sur le site de l'Institut de la santé populaire : [www.fhinst.se](http://www.fhinst.se), d'où viennent également les citations ci-après.

contre l'industrie de la mode ne fait pas partie des tâches assignées à cette institution). En outre, l'ombudsman désapprouvait les nombreuses références aux biologistes travaillant sur les genres, qui « ne se sont pas fait connaître comme défenseurs de l'égalité des sexes ». Le Secrétariat national pour l'étude des genres considérait pour sa part comme « très grave » la « vision simpliste du masculin et du féminin » présentée dans le livre, et critiquait le fait que les résultats de la recherche sur les genres y aient été ignorés. La directrice du Secrétariat fut à tel point agacée qu'elle en appela à la censure en exigeant que le livre soit retiré des écoles. L'Institut de l'enseignement primaire et secondaire redoutait quant à lui que le livre nuise au travail visant à « libérer » les enfants des attentes générées par une vision stéréotypée des genres.

Cette critique a rencontré un certain succès, l'Institut de la santé populaire ayant reconnu que le livre présentait certaines faiblesses. Plutôt que de le retirer des écoles, on a toutefois préféré adresser une lettre à tous les directeurs de lycée, leur conseillant une littérature complémentaire.

Ce débat présente assurément de nombreux aspects intéressants en ce qu'il touche à la question fondamentale, et non résolue, de savoir comment parler de l'égalité des sexes et de la reproduction de la domination masculine, et quel type d'arguments peuvent expliquer scientifiquement les comportements des hommes et des femmes qui décident de vivre en couple. Au fond, il s'agit d'une tension idéologique fondamentale au sein de la société contemporaine : quel résultat pouvons-nous espérer atteindre sur le plan de l'égalité des sexes ? On pourrait aussi y voir l'opposition entre, d'un côté, l'expérience professionnelle des thérapeutes de couple, dont le travail consiste à gérer des situations de crise qui apparaissent précisément parce que des hommes et des femmes continuent de suivre la vision stéréotypée des genres, et, de l'autre, la perspective de ceux qui n'acceptent pas que cette vision puisse continuer d'influencer les individus. À lire les contributions du Secrétariat pour l'étude des genres à ce débat, on ne peut s'empêcher de penser que, pour cet organisme public, les jeunes femmes doivent s'abstenir de vivre en couple avec des jeunes hommes aussi longtemps que persiste la domination masculine actuellement en vigueur. Car le risque serait tout simplement trop élevé de voir se reproduire les rapports de pouvoir entre les deux sexes<sup>9</sup>.

Cependant, notre présent souci est moins de déterminer qui a tort et qui a raison dans cette polémique, que de savoir dans quelles instances et dans quelles conditions doit s'organiser le débat sur l'égalité des sexes. En l'occurrence, le conflit politique oppose un organisme d'État à un autre, un responsable à un autre.

Tout système politique a besoin de s'appuyer sur un appareil administratif. Dans une démocratie, les visions politiques doivent se réaliser, les décisions prises par des hommes politiques être mises en œuvre. Si elles ne le sont pas, ou si elles le sont incorrectement, le système politique

---

<sup>9</sup> Voir A. G. Jonasdottir, *Love Power and Political Interest*, Örebro Studies, Örebro, 1991, et Bo Rothstein, « Den moderna könsmaktsordningens grundbult » (La pierre angulaire du rapport de pouvoir contemporain entre les sexes), *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 102, 1999, n° 1, p. 1-20.

sera frappé par une crise de légitimité. C'est pourquoi ces structures administratives et leur capacité d'exécution font partie intégrante de la démocratie représentative. À comparer l'administration publique suédoise des années 1970 avec celle des années 1990, il s'avère que ce modèle de gestion démocratique a été modifié en profondeur. D'au moins trois façons. La première concerne l'idée selon laquelle un organisme public est créé pour mettre en œuvre une décision prise par le Parlement ou le gouvernement. Cet usage de notre culture politique paraît aujourd'hui obsolète. Deuxièmement, influencer l'opinion publique est devenu une tâche essentielle pour nombre d'organismes nouvellement créés. Troisièmement, cette évolution a donné lieu à une situation où, dans de nombreux débats de société, la lutte idéologique oppose des fonctionnaires à d'autres fonctionnaires.

### **Crise de la démocratie de partis**

L'apparition des appareils idéologiques d'État a modifié en partie la vision dominante de la gouvernance publique. Ces instances administratives, et surtout leurs directions, consacrent une bonne partie de leur temps à influencer le gouvernement et le Parlement. Dans de nombreux cas, elles participent au débat public et lancent des campagnes d'information, non pour convaincre les citoyens du bien-fondé des décisions prises par le Parlement et le gouvernement, mais pour influencer le Parlement et (peut-être surtout) le bureau du Premier ministre. Ce qui signifie que ces autorités publiques ne sont pas employées pour mettre en œuvre et développer « les décisions prises dans le respect des règles du jeu démocratique » ; bien plus, l'ordre de la prise de décision s'est inversé : c'est la bureaucratie, ou peut-être faudrait-il dire la « policratie », qui mène les décideurs politiques.

On pourrait analyser l'apparition des appareils idéologiques d'État dans le contexte de la crise des partis politiques. La démocratie suédoise est essentiellement une démocratie de partis ; or, à suivre nombre d'enquêtes aux résultats concomitants, les partis traversent une crise profonde qui dure depuis bien longtemps déjà. Le taux d'adhésion et le degré d'engagement des adhérents sont en baisse, ainsi que l'attractivité générale des partis auprès des électeurs. Ils sont accusés de manquer de vision de l'avenir et de réagir au lieu d'agir. La crise est la plus visible dans les sections jeunesse : plus de 200 000 membres dans les années 1970, contre probablement 50 000 aujourd'hui. Si la production de nouvelles idées et le débat idéologique sont devenus la tâche de l'administration publique, la question est donc de savoir si nous avons encore besoin de partis. Pour le citoyen qui cherche à influencer la société dans un certain domaine, il paraît plus rationnel de tenter une carrière au sein d'une autorité publique que de s'engager dans un parti ou un groupe d'intérêt organisé.

Le débat sur ce que l'école doit dire (pour autant qu'elle doive tout simplement en parler) des

conditions dans lesquelles les jeunes hommes et femmes doivent organiser leur vie de couple devrait opposer différents partis politiques ou organisations féministes, plutôt que deux autorités publiques. De la même manière, ce sont les partis qui devraient débattre des besoins du monde rural. Quant aux besoins des jeunes, ils seraient peut-être mieux pris en compte par les sections jeunesse que par de hauts fonctionnaires ayant atteint l'âge de la maturité. L'évolution esquissée plus haut transforme l'appareil d'État : d'instrument de gouvernance démocratique (chargé de mettre en œuvre des réformes sociales, par exemple), il devient une nouvelle arène de lutte idéologique et politique où s'opposent différents secteurs de la société.

Cette bureaucratisation du débat idéologique et politique a probablement plusieurs raisons. Parmi elles, le fait que les partis politiques ne partagent plus la vision traditionnelle, codifiée dans la Constitution, du rôle de l'administration publique. Car la Constitution est très claire sur ce point : l'administration publique doit mettre en œuvre les lois adoptées par le Parlement et les directives émises par le gouvernement. Et elle doit le faire en observant des contraintes précises, à savoir dans le respect des principes d'objectivité et d'impartialité. La Constitution ne prévoit donc aucune place pour le type de campagnes dont se chargent désormais certains organismes publics. L'exigence d'objectivité et d'impartialité doit s'appliquer dans tous les domaines, et ne transiger avec aucune forme de production idéologique.

Une autre explication possible de cette évolution est qu'à mesure que les partis perdent leur ancrage dans la société, ils tentent de le compenser en renforçant leurs positions au sein de l'appareil d'État. L'« étatisation » du débat public que nous avons décrite ici conduit à une profonde confusion des rôles entre exercice de l'autorité publique et production normative. Dans ces conditions, à quoi peuvent encore servir les partis politiques ? Une fois qu'ils auront mis en place les appareils idéologiques d'État, ils risquent de se transformer en agences de communication chargées de présenter les opinions et les positions établies par ces derniers.

La théorie du rôle démocratique des partis politiques insiste sur le fait que ces derniers ne peuvent être considérés comme de simples récepteurs agrégeant une volonté populaire préexistante. Ils sont plutôt censés créer des plates-formes idéologiques autour desquelles peut se cristalliser la volonté populaire. Dans ce modèle de démocratie représentative, les partis politiques (comme les groupes d'intérêt organisés et les médias) jouent un rôle clef dans la transformation des attentes des citoyens en programmes politiques et positions idéologiques possédant une certaine cohérence interne. Comme l'avait dit Jörgen Westerståhl, l'un des architectes de la Constitution suédoise : « Les positions politiques – sous forme de programmes partisans, de lignes directrices, de projets électoraux, de prises de position sur des problèmes généraux ou sur une question spécifique – sont la meilleure arme des partis dans leur concurrence interne ». La volonté du peuple ne doit donc pas simplement être canalisée mais construite par les partis politiques. Selon ce principe, en démocratie, l'État obéit à la volonté du peuple telle qu'elle est articulée à travers l'action des partis. En

développant le système d'appareils idéologiques d'État, on transforme ce principe en son contraire : la démocratie, c'est quand le peuple obéit à la volonté de l'État.

*Traduit par W. K.*

BO ROTHSTEIN est professeur de sciences politiques à l'université de Göteborg, auteur de nombreux ouvrages sur les transformations de l'Etat suédois au XX<sup>e</sup> siècle. Cet article est un extrait du chapitre « Från ämbetsverk till ideologiska apparater » (Des instances administratives aux appareils idéologiques d'État), publié dans Bo Rothstein & Lotta Vahlne Westerhäll(éds.), *Bortom den starka statens politik?* (Au-delà de la politique d'un État fort ?), SNS, Stockholm, 2005. Les intertitres ont été ajoutés par la rédaction.

Texte paru dans Quand la Suède doute de son modèle, *La vie des idées*, n°15, septembre 2006  
et sur [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 7 mars 2008

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)