

Le rôle de l'expertise dans la construction du consensus suédois face à la pandémie

Aucun citoyen du royaume de Suède n'ignore le nom d'Anders Tegnell, le représentant de l'agence sanitaire, qui a délivré une parole officielle sur le suivi des effets de la crise du Covid-19 en Suède. En revanche, si on devait effectuer un sondage sur la notoriété de l'actuelle ministre social-démocrate de la santé, Lena Hallengren, il serait fort à parier qu'il y aurait quelques hésitations à trouver le nom¹. Et pour cause, Anders Tegnell s'est exprimé de manière quasi quotidienne sur les plateaux de la télévision publique depuis la fin du mois de février, au moment où la pandémie prenait son envol au Nord de l'Italie. Cette situation traduit en fait un fonctionnement particulier de « l'État au concret » (Padioleau, 1982) en Suède puisque les ministres doivent soigneusement composer avec les directeurs et directrices des agences administratives. Ainsi, quand on parle des autorités publiques en Suède (*myndighet*), on se réfère surtout aux agences administratives déléguées plutôt qu'au gouvernement. Pendant toute la première période de la crise ressentie en Suède (mars-mai 2020), Anders Tegnell, en tant qu'épidémiologue d'État², a été consulté quotidiennement par le gouvernement suédois. Il a été associé aux différentes conférences de presse du gouvernement et a tenu régulièrement des points d'information sur la progression de la pandémie en Suède. Nous proposons d'étudier le rôle joué par Anders Tegnell à partir des catégories de l'analyse critique de discours (Fairclough, 2015 : 49 ; Charaudeau, 2005 : 30). Ce courant s'intéresse à l'interaction entre les postures des acteurs, la construction de la scène d'apparition publique et médiatique et le contenu des déclarations. Avant qu'Anders Tegnell ne prenne la parole, il est déjà investi d'un *éthos* préalable sursaturé (Amossy, 2010 : 51), c'est-à-dire que sa position officielle écrase la scène et désactive assez facilement les critiques pouvant être adressées. Dans ce contexte, le débat contradictoire reste limité et s'efface devant la gestion de l'urgence et le respect des recommandations préconisées par les autorités publiques.

En réalité, le positionnement d'Anders Tegnell est à comprendre du point de vue du filtrage de la parole politique (le politique s'en remet aux experts officiels) et du point de vue de l'inégalité de pouvoir entre l'expert officiel (que nous nommerons ici le « super-expert » en raison de sa légitimité gouvernementale) et les

¹<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/socialdepartementet/lena-hallengren/>
gouvernemental consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

² Nous traduisons ici le terme de *statsepidemiolog* en suédois.

autres chercheurs en virologie et épidémiologie dont l'audience est beaucoup plus faible³.

Analyse du cadre de l'expertise : le super-expert face à la critique

Pourquoi Anders Tegnell est-il devenu malgré lui un expert officiel ? Ce n'est pas le directeur de l'agence de la santé publique qui est Johan Carlson, mais il a été adoubé implicitement par le gouvernement comme représentant de l'expertise des autorités sanitaires⁴. Dans son discours à la Nation prononcé le 22 mars 2020, le Premier ministre social-démocrate Stefan Löfven a souligné la responsabilité de chaque individu dans le suivi des recommandations⁵. « J'ai conscience de la douloureuse situation. Mais suivre les recommandations des autorités publiques est le devoir de chaque personne. Et aussi le vôtre -comme le mien »⁶. Très vite, la parole politique officielle a laissé la place à la parole experte pour le suivi des recommandations. Il s'agissait en fait de laisser émerger la neutralité technique pour pouvoir apaiser le débat et créer les conditions de l'union nationale face à la progression des contaminations liées au Covid-19.

Dans ce contexte, avant de décrire le rôle d'Anders Tegnell, il importe de comprendre la légitimité de l'agence de la santé publique (*Folkhälsomyndighet*) qui a été au centre de l'attention des médias et du grand public⁷. Tous les experts de cette agence ont évidemment une position officielle et le gouvernement a souvent tenu des conférences de presse avec les directeurs et directrices des agences concernées (agence de la santé publique, *Folkhälsomyndighet*, agence de la protection sociale et de la préparation aux situations d'urgence, *Myndigheten för samhällskydd och beredskap*, agence des affaires sociales, *Socialstyrelsen*). L'agence a pour objectif d'effectuer un suivi de la santé publique à l'aide de statistiques et de rapports précis et

³ L'analyse du débat télévisé entre Anders Tegnell et la virologue Lena Einhorn ne tourne pas à l'avantage de cette dernière. Lui est présent sur le plateau alors qu'elle se trouve chez elle avec des écouteurs et un retard dans le suivi des questions. Voir actualités du 14 avril 2020 sur la chaîne SVT 2 <https://www.svtplay.se/klipp/26410134/hela-debatten-mellan-tegnell-och-einhorn> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

⁴ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

⁵ <https://www.regeringen.se/tal/2020/03/statsministerns-tal-till-nationen-den-22-mars-2020/> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

⁶ Traduction en français du passage suivant: "Jag vet att läget kan kännas tufft. Men att följa myndigheternas råd är varje persons plikt. Också din – och min" (22 mars 2020).

⁷ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/> Cette agence a tenu sa 64e conférence de presse le 5 juin 2020 sur l'état de la pandémie (Source: <https://www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/folkhalsomyndighetens-presstraff-om-covid-19-teckensprakstolkat>, 5 juin 2020).

de proposer des recommandations pour améliorer l'état sanitaire du pays. Elle a inscrit sa programmation dans les pas de l'agenda 2030 du développement durable des Nations Unies⁸. Son rôle est également d'avoir une coopération avec l'Organisation Mondiale de la Santé et d'assister le gouvernement dans la préparation des politiques publiques de santé. En outre, l'organigramme fait apparaître sept personnes pour la direction de l'agence (Johan Carlson, Anna Bessö, Karin Tegmark-Wisell, Anders Tegnell, Elisabeth Wall Bennet, Britta Björkholm et Ingela Berghagen). Seul Anders Tegnell apparaît comme « chef de section et épidémiologue d'État », les autres personnes n'ayant qu'un titre administratif (comme par exemple chef de section et chef de communication)⁹. Anders Tegnell apparaît donc à la fois doté d'une légitimité administrative et scientifique. Il conseille le directeur de l'agence et le gouvernement tout en justifiant les positions prises par l'agence et *a fortiori* par le gouvernement. Ce sont pour ces raisons que nous l'appelons « super-expert » car il capitalise sur les deux types de légitimité. Ce cumul lui donne un avantage considérable dans l'espace public d'autant plus qu'il joue sur ce monopole. Il y a bien sûr de nombreuses critiques qui lui sont régulièrement adressées par des collectifs de chercheurs à propos de la vigilance à adopter dans la gestion de la crise du Covid-19. Dans beaucoup de situations de débat, les chercheurs attaquent les estimations de Tegnell. Ils lui reprochent de capter toute l'attention publique sans chercher à multiplier les sources d'information pour avoir un regard critique nécessaire sur la situation sanitaire du pays. L'un des professeurs qui s'oppose régulièrement à Anders Tegnell est Björn Olsen, spécialiste des maladies infectieuses à l'Université d'Uppsala et médecin chef d'hôpital¹⁰. Ce dernier multiplie les interventions et les interviews, mais il n'a pas le même écho dans la mesure où il ne représente pas une administration. Ainsi, la parole des chercheurs fait face à la ligne du super-expert sans pouvoir espérer de sursaut tant les positions sont inégales.

Anders Tegnell recadre à chaque fois le débat en insistant sur le fait que le débat scientifique est lui-même contradictoire. Il faut donc prendre selon lui des mesures adaptées à la situation avec un diagnostic précis¹¹. Cette attitude a également

⁸ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorabete/folkhalsopolitikens-mal/> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

⁹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/organisation/gd-och-ledningsgrupp/> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020). À cette même date, il est indiqué que la dernière révision de la page internet remontait à mars 2018.

¹⁰ <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/RRe0y2/tegnell-kritiska-forskare-vi-ville-ha-dialog-inte-ett-skyttegravskrig> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

¹¹ https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2020/03/johan-carlson-kritiken-mot-tegnell-ar-narmast-ovardig/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=johan-carlson-kritiken-mot-tegnell-ar-narmast-ovardig. (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020). Le directeur de l'agence Johan Carlson a officiellement apporté son soutien à plusieurs reprises à Anders Tegnell pour désactiver les discussions autour de l'appréciation de la situation.

des causes plus profondes dans la culture administrative suédoise animée par le souci de cohésion nationale en période d'incertitude et le rejet de mesures radicales.

L'expertise dans la fabrique du consensus suédois

Cette position de « super-expert » marque un glissement dans les relations entre le politique et le monde des experts. En fait, la gestion de l'urgence a été marquée par la recherche d'un compromis entre les partis politiques au Parlement pour éviter la fermeture des frontières et adapter des mesures restrictives en fonction de la progression de la contagion du virus. Le fait d'avoir un expert agréé a permis d'éviter les polémiques inutiles et de faire prévaloir une version des faits afin d'avoir une ligne cohérente. La crainte des autorités était d'avoir un conflit politique autour de l'attitude à adopter au moment où les voisins fermaient leurs frontières et prenaient des mesures beaucoup plus restrictives. Très tôt, le gouvernement a réuni un conseil (*konselj*) auprès du roi pour préciser l'étendue des recommandations et la manière dont les autorités se préparaient à amortir l'augmentation du nombre de patients atteints du coronavirus¹². Depuis 1974, le gouvernement peut présenter au roi les mesures d'urgence mises en place pour protéger le royaume en cas de menace. Formellement, le roi préside ce conseil, mais c'est bien le Premier ministre (*Statsministern*) qui prend les décisions majeures pour maintenir l'intégrité du pays et sa souveraineté.

Le contexte politique très particulier de la Suède fait que le consensus ait été immédiatement recherché sur la panoplie des mesures même si le débat politique a largement repris ses droits dans l'évaluation des mesures économiques en soutien aux entreprises en difficulté. En effet, lors des élections générales de 2018, il a fallu attendre quatre mois pour la formation d'un gouvernement d'union entre les Sociaux-démocrates, les Verts, les Libéraux et le parti du Centre (centre droit)¹³. Le risque aurait été un éclatement de la coalition fragile au moment de la gestion de cette crise. Du coup, la valorisation de l'expertise a été un moyen pour le gouvernement de neutraliser tous les conflits potentiels afin de générer le consensus le plus large possible. Qui dit consensus dit acceptation sociale plus forte quelles que soient les mesures prises. En outre, si le glissement du politique vers l'expertise aurait pu être l'occasion d'un débat d'experts, l'imposante figure du super-expert a permis de désarmer les critiques et de faire prévaloir une parole officielle.

¹² <https://www.kungahuset.se/kungafamiljen/aktuellahandelser/aktuellt/extrakonseljmedanledningavcoronaviruset.5.5ab990e5170c0276706429c.html> (Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

¹³ <https://www.altinget.se/artikel/efter-131-dagar-har-sverige-nu-en-regering> (18 janvier 2019, site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020).

In fine, quel est l'élément décisif dans la gestion d'une crise ? Peut-être que la réponse politique dans la coordination des administrations vaut autant que la simple réponse sanitaire. Il faut être capable de créer les conditions d'intervention de ces administrations afin que les recommandations soient vues comme des contraintes douces pour éviter des mesures de nature à pénaliser la vie économique et sociale du pays. L'avantage d'avoir un expert auprès des autorités réside dans le fait qu'il légitime la prise de décision politique. Ainsi, en cas de contestation grandissante, c'est le super-expert qui devient la cible et non le gouvernement. Accusé d'avoir minimisé la crise en février, Anders Tegnell a petit à petit évolué vers davantage de prudence et de nuance au cours de ses différentes prises de position comme s'il y avait eu une professionnalisation politique de la parole du super-expert dans cette crise. À part les ministres, les directeurs et directrices d'agence et les experts, les parlementaires ont été un peu moins visibles dans cette gestion de crise. L'exécutif a ainsi pu disposer de pouvoirs exceptionnels pour prendre des mesures autoritaires en s'appuyant sur le super-expert et les positions des différentes agences¹⁴.

Références

- Amossy, R. (2010). *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*. Paris: PUF.
- Charaudeau, P. (2005). *Le discours politique. Les masques du pouvoir*. Paris : Vuibert.
- Fairclough, N. (2015). *Language and Power*. London and New York : Routledge.
- Padioleau, J. G. (1982). *L'État au concret*. Paris : Presses Universitaires de France.

Christophe Premat (Université de Stockholm)

¹⁴ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/riksdagspartierna-stoder-okad-regeringsmakt> (7 avril 2020). Site consulté pour la dernière fois le 5 juin 2020.