



Recherche, Études, Veille

25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

Convergence et systémique

Fiche pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Ce dossier a été réalisé par le Département RECHERCHE, ÉTUDES, VEILLE

Annie CHEMLA-LAFAY, Randhir AULUCK, Céline CHOL, Brigitte COUÉ,
Marie-Thérèse DELEPLACE, Brigitte DENGLER, Michel MARÉCHAL

Suède

Chef de l'État	Le roi Charles XVI Gustave
Premier Ministre (depuis 2002)	Göran Persson
Régime	Monarchie constitutionnelle
Nombre de collectivités régionales	21 (dont 18 conseils régionaux)
Nombre de communes	289
Superficie	449 964 km ²
Population	9 millions
Population active	4,3 millions
Répartition de la population active entre les différents secteurs	- Services privés : 40,4% - Secteur public : 32,5% - Industrie : 24,5% - Agriculture : 2,1%
Nombre d'agents publics	- administration d'État : 228 000, - entreprises publiques : 200 000, - secteur public régional : 400 000, - communes : 700 000.
PIB (milliards d'euros) * ⁴³	287,977 (2005)
Croissance du PIB *	2,7% (2005)
Taux d'inflation *	0,8% (2005)
Taux de chômage*	5,5% (mars 2005 ⁴⁴)

Au début des années 1980, le gouvernement, confronté à la croissance non maîtrisée des dépenses publiques, une mauvaise connaissance des attentes et des besoins des citoyens a élaboré une stratégie articulée autour de la simplification, la déréglementation et la décentralisation. Les procédures administratives sont simplifiées, le contrôle politique sur les agences est allégé. Un grand nombre d'agences est restructuré, fusionné, scindé, voire privatisé. En parallèle, la Suède approfondit la décentralisation et renforce les prérogatives des communes dont le nombre est passé, en 20 ans, de 850 à moins de 300. Toutes ces mesures ont eu un impact positif sur les finances publiques puisqu'elles ont permis de dégager des surplus budgétaires. Mais ce répit est de courte durée. D'un surplus de 4,2 % du PIB en 1990, la Suède passe à un déficit de 12,3 % en 1993. Le problème du coût et de la taille du secteur public devient plus préoccupant. Le gouvernement au pouvoir de 1991 à 1994 réagit par une série de coupes dans les systèmes de protection sociale. Le gouvernement social-démocrate qui lui succède, poursuit les réductions de dépenses, mais en les accompagnant de hausses d'impôts d'une ampleur presque égale.

Ces ajustements n'impliquent pas à proprement parler un changement de modèle au sens d'un passage à des principes relevant d'autres types de modèles socio-économiques. La baisse des taux d'indemnisation, par contre, a ouvert la voie à un recours accru à des solutions contractuelles ou à des assurances privées. Problème une partie de ces éléments apparaît dans la synthèse, voir où on le maintient.

1. Efficacité, efficience -

■ La réforme budgétaire

L'obligation d'assainir les finances publiques a conduit la Suède à engager une profonde réforme de la procédure d'élaboration budgétaire avec *le State Budget Act* adopté en 1996. Ses objectifs étaient la clarification des rôles respectifs du Parlement et du gouvernement et le renforcement de la discipline budgétaire.

⁴³ * Source Eurostat

⁴⁴ En raison de l'introduction en Suède de l'enquête communautaire harmonisée sur les forces de travail en avril 2005, les séries corrigées des variations saisonnières ne sont pas encore disponibles.

La loi impose deux règles :

- le plafond de dépenses approuvé par le Parlement. Son respect est considéré comme un impératif « moral » intangible par les formations politiques qui l'ont approuvé. Pour s'assurer du respect du plafond, la procédure budgétaire prévoit que, dans la loi de finances, la somme des crédits attribués aux différents postes de dépenses est inférieure au montant du plafond, préservant ainsi une marge de précaution.
- l'excédent budgétaire de 2 % du PIB en moyenne sur un cycle économique. Il s'agit de se mettre à l'abri des fluctuations de la conjoncture mais aussi des changements majeurs en particulier en matière démographique.

La procédure budgétaire se découpe en deux grandes phases autour d'une part de la loi de printemps (*Spring Fiscal Policy Bill*) et l'adoption par le parlement de la loi de finances (*Budget Bill*). (cf annexe 2)

1^{ère} phase

Les ministres transmettent au ministre des finances leurs demandes budgétaires pour l'année à venir et les quatre années suivantes en distinguant les crédits de reconduction et les mesures nouvelles. En parallèle, les rapports annuels de performances des administrations publiques sont remis au gouvernement ainsi que les rapports d'audit de la Cour nationale d'audit.

Les demandes des ministères, accompagnées des recommandations du ministère des finances sont transmises au conseil des ministres qui se réunit en conclave en dehors de Stockholm. C'est la première réunion du gouvernement sur le budget. La concentration de toutes les décisions sur une seule réunion, permet d'afficher clairement le résultat final et de renforcer la discipline budgétaire.

Sur la base des conclusions du séminaire gouvernemental, le gouvernement présente au Parlement, le projet de loi d'orientation budgétaire, la « loi budgétaire de printemps » et le rapport annuel de l'administration centrale. Le projet de loi retrace les projections du gouvernement, en recettes et en dépenses, pour les trois années à venir et propose une répartition des dépenses entre 27 secteurs (cf tableau annexe 3).

Par ailleurs, les ministres ont jusqu'à la mi-mai pour répartir les crédits par chapitres budgétaires (environ 500). Chaque ministre est responsable de la répartition de ses crédits sur son secteur de dépense dans le respect de son enveloppe. C'est à ce niveau qu'interviennent les informations sur la performance figurant dans les rapports annuels des agences.

2^{ème} phase

Le Parlement se prononce sur le montant global des dépenses. Les montants proposés pour chacun des 27 secteurs budgétaires sont examinés par la commission des Finances. Les autres commissions sont saisies pour avis dans leur champ de compétence et peuvent faire des propositions de modifications des dépenses ou des recettes, et entendre des responsables administratifs. Le débat en séance plénière s'achève par un vote unique qui fixe le plafond des dépenses globales pour les trois années suivantes et pour l'année à venir le niveau des dépenses par secteurs. Ce dispositif permet d'avoir une vision globale et de ne pas se polariser sur un chapitre en particulier.

Le Parlement vote enfin la répartition des crédits à l'intérieur des secteurs de dépenses. Mais à ce stade, les propositions parlementaires sont liées par le vote précédent, le montant des secteurs étant limitatif, seuls les transferts de crédits à l'intérieur du secteur voté sont possibles.

■ Évaluation contrôlée

Dans le même esprit de recherche d'amélioration de la performance publique, il existe plusieurs agences en charge du contrôle et de l'évaluation de l'action publique soit pour le gouvernement, soit pour le Parlement, soit pour les deux.

La Cour suprême d'audit, *Riksrevisionen* (*Swedish National Audit Office*), créée le 1er juillet 2003, est issue de la fusion du NAO -mandaté par le gouvernement- et d'une petite structure de vérificateurs parlementaires habilités à contrôler les activités du gouvernement, ce que le NAO ne pouvait pas faire. Sa tâche principale est de donner au Parlement les moyens de contrôler l'utilisation des fonds publics. Il s'agit d'un organisme indépendant qui décide seul des secteurs ou des agences à contrôler. Chaque année, il réalise une vingtaine d'audits de performance.

Il vérifie également les rapports annuels soumis au gouvernement par les agences et procède au contrôle des comptes annuels de l'ensemble des agences centrales et des établissements publics. À ce titre, il formule un avis sur la gestion des agences, sur la façon dont elles ont observé la réglementation et sur la qualité de leur gestion financière et économique, c'est-à-dire de leur rapport annuel.

L'Agence suédoise pour la gestion publique *Statskontoret* est une autorité nationale placée sous la tutelle du ministère suédois des Finances. Elle a pour mission, à la demande du gouvernement, de réaliser des études et des évaluations afin de promouvoir le développement d'un secteur public équitable, démocratique et efficace. Elle a un rôle d'impulsion et de diffusion des bonnes pratiques. Elle encourage l'utilisation accrue des procédures électroniques, effectue des études de *benchmarking* au niveau international pour identifier des pistes d'amélioration. Elle a été chargée de suivre la mise en place du programme d'action *Public Administration in the Service of Democracy*.

L'Agence suédoise pour le développement administratif *Verva* a été créée le 1er janvier 2006. Elle reprend une partie des activités du *Statskontoret* comme le développement des technologies de l'information et la modernisation des administrations.

2. Mise en oeuvre de l'action publique

Rapprocher le processus de décision au plus près des acteurs du terrain a été un autre grand chantier de réforme avec une autonomie accrue octroyée aux agences et l'approfondissement de la décentralisation

■ La décentralisation

La Suède est un État unitaire, dans lequel le processus de décentralisation, amorcé en 1966, a progressivement accordé des droits de plus en plus larges aux collectivités locales.

Les 21 départements sont responsables en matière de stratégie de développement régional, de transport en commun, de santé publique.

Les communes (289) ont des compétences générales pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs habitants ne relevant pas de la compétence exclusive de l'État : services sociaux, d'écoles, de planification sociale, d'entretien du réseau routier local, de services de secours, traitement des eaux et déchets, alimentation en électricité... La loi de 1991 a permis de renforcer considérablement l'autonomie des communes. Tout transfert de responsabilité entre l'administration centrale et les municipalités doit faire l'objet d'une réglementation financière d'ensemble⁴⁵.

Aux termes de la loi, c'est la municipalité qui exerce l'autorité légale à l'égard des résidents et des entreprises sur le territoire national. Toutes les autres questions, et notamment les services techniques, peuvent être sous-traitées. Dans de rares cas, la quasi-totalité des activités des services techniques a été sous-traitée à des sociétés privées. Mais le plus souvent, on a observé ces dernières années une pénétration croissante d'entreprises privées sur ce marché auparavant dominé par des entreprises publiques. Au cours des années 90, la réglementation de l'État a évolué pour permettre à des entreprises du secteur privé d'assurer des services tels que l'éducation, les structures d'accueil pour les jeunes enfants, les soins aux personnes âgées, etc.

■ Les agences

L'importance des agences en Suède⁴⁶ les plaçait en première ligne dans la mise en oeuvre des réformes introduisant la gestion par la performance.

Rendre compte

Bien qu'elles soient rattachées à un ministère, les agences répondent de leur action devant l'ensemble du gouvernement. Les ministres doivent préciser ce qu'ils attendent des agences à

⁴⁵ Elles tirent l'essentiel de leurs revenus des impôts (comme les conseils généraux) qu'elles lèvent directement. Le système des financements par l'État a été modifié de manière à regrouper en une subvention globale les nombreuses subventions spéciales allouées à certaines activités. Elles peuvent être attribuées à des priorités locales sans que l'État puisse imposer de restrictions.

⁴⁶ Perspective Gestions Publiques n° 5

travers une lettre de mission annuelle définissant les objectifs. Compte tenu de leur faiblesse relative⁴⁷ et des prérogatives des agences, les ministres ne sont pas toujours en mesure de spécifier de manière suffisamment précise les objectifs attendus.

Depuis 1993, les agences doivent publier un rapport annuel sur leur situation financière, leurs activités et leurs résultats. Examinés par la Cour nationale d'audit, -ce qui a permis une amélioration de leur contenu-, ces rapports sont devenus le principal outil permettant d'effectuer un travail de comparaison, d'audit et de contrôle des agences. L'approfondissement du dialogue entre l'agence et son ministère de tutelle reste un enjeu important du développement de la gestion par la performance. Il faut souligner aussi que le système suédois repose sur de fortes relations informelles et non hiérarchiques entre les agences et les ministères qui permettent une information réciproque.

Une grande autonomie de gestion

La gestion de chaque agence relève de son directeur général nommé pour six ans, renouvelable deux fois trois ans. La grande majorité de ces directeurs vient du secteur public. Ils ont la responsabilité de l'organisation et des activités de leur agence. Les restrictions pesant sur les moyens d'exploitation ont été systématiquement éliminés ces dernières années, y compris en matière de choix des locaux administratifs, de localisation géographique.

L'ensemble des dépenses d'exploitation est regroupé dans un même chapitre budgétaire. Les agences tiennent une comptabilité d'exercice. Les crédits sont déposés sur un compte rémunéré. S'ils sont dépensés au rythme inférieur à un douzième par mois, l'agence perçoit des intérêts ; dans le cas contraire, elle doit verser une somme qui représente le coût de l'emprunt. Elle peut reporter jusqu'à 3 % des crédits sur l'année suivante et dans cette même limite peut anticiper sur les crédits futurs. Elle peut ainsi faire face à l'imprévu et planifier ses activités.

3. Ressources humaines

■ Autonomie de gestion

Cette autonomie des directeurs d'agences est particulièrement marquée en matière de ressources humaines. Ils sont devenus pleinement responsables de la gestion de leur personnel.

La fonction publique suédoise est une fonction publique d'emplois régie par la loi et les conventions collectives.

Depuis sa restructuration en 1994, l'Agence suédoise pour les employeurs du secteur public est désormais composée, dirigée et financée par l'ensemble des agences d'État. Le gouvernement et le Parlement n'exercent plus une influence directe sur le contenu des conventions collectives des salariés du secteur public. En 1998, un accord a été signé avec les organisations syndicales sur les conditions générales d'emploi alignant les conditions d'emploi sur celles pratiquées par les entreprises locales et prévoyant un allègement et une simplification des réglementations. Il permet également aux agences de déterminer leur grille de rémunérations et de fixer leur propre barème de hausse des salaires.

■ Une gestion décentralisée et individualisée

La gestion étant décentralisée dans les agences, il n'existe pas de système unifié de carrière. Les directeurs généraux des agences sont responsables du recrutement, de la notation et du licenciement de leur personnel et désormais de leur rémunération.

Depuis 1990, les salaires dépendent de la difficulté et de la responsabilité propre à chaque poste et de la performance de l'agent. Le supérieur hiérarchique évalue les résultats individuel et propose un nouveau salaire. Les augmentations doivent être confirmées dans un accord collectif après négociation.

La compétence est le critère déterminant pour les recrutements qui se font sur la base de fiches spécifiant le profil des postes et des compétences nécessaires.

⁴⁷ Le rôle des ministères est, dans la pratique, contrariée par le déséquilibre qui existe au profit des agences en terme d'effectifs (98 % des agents publics travaillent dans les agences) et de compétences (capacité d'expertise...). Ce déséquilibre est tel que certaines agences ont acquis un poids politique dépassant celui des ministères.

Il n'existe de carrières que pour les juges, les procureurs, les policiers et les personnels des affaires étrangères. Les hauts fonctionnaires (professeurs d'université, directeurs généraux, sous-secrétaires d'État) sont exclus des négociations collectives. Leurs salaires sont établis à titre individuel par un comité d'examen ou directement par le gouvernement.

■ L'encadrement supérieur

Au début de l'année 1995, une politique plus claire applicable aux cadres dirigeants a été adoptée. Elle concerne le recrutement, l'entrée en fonction et la formation continue des hauts fonctionnaires, ainsi que leur mobilité au sein de l'administration publique. Cette politique vise principalement les directeurs des agences d'État puisque ceux-ci sont nommés par le gouvernement. Les autres nominations, notamment celles des directeurs généraux adjoints, relèvent dans la plupart des cas de la responsabilité des agences, le gouvernement leur ayant délégué ses compétences.

Le programme du gouvernement concernant les cadres dirigeants a, en particulier, pour objet de multiplier et de renforcer les contacts entre les ministres et directeurs d'agence grâce à l'instauration d'un dialogue sur les objectifs et les résultats. Ce dispositif représente un instrument essentiel pour le contrôle exercé par l'État sur ces agences, dans le cadre des nouvelles procédures budgétaires. Ce dialogue prend la forme de discussions régulières portant sur les activités des agences (objectifs et problèmes rencontrés), les résultats obtenus, leurs impacts et leurs coûts, etc. Il permet aussi d'examiner et de définir les domaines d'importance stratégique pour les activités futures des agences.

■ Flexibilité/privatisation

Depuis le début des années 90, le secteur public connaît un rythme d'évolution très rapide. Les changements ont consisté notamment à supprimer, fusionner ou privatiser des agences de l'État. La privatisation, notamment celle de plusieurs grandes entreprises et les restructurations ont concerné quelques 100 000 salariés.

En 1990, le gouvernement a créé le *Job Security System for Government Employees* afin d'aider les salariés confrontés à des licenciements à retrouver un emploi. Il est financé par les cotisations des employeurs (les agences).

4. Une administration au service du citoyen

À la fin des années 1990, la Suède, inquiète de la perte de confiance des citoyens envers les administrations publiques concrétisée par une montée de l'abstention aux élections (18,6 % aux élections législatives de 1998), engage une nouvelle étape dans les réformes, avec la loi *Central Government Administration in Public Service* votée en 1997. Les administrations doivent :

- être accessibles et serviables envers le public,
- avoir la confiance des citoyens,
- créer pour le commerce et l'industrie les conditions de la croissance,
- être reconnues et respectées dans la coopération internationale.

Dans le même esprit, le programme pluriannuel lancé en 2000, *Public Administration in the Service of Democracy*, réaffirme les valeurs du service public et définit les mesures à prendre pour assurer le développement à long terme du service public. En plus des valeurs traditionnelles, la démocratie, le respect de la loi ou l'efficacité, les administrations doivent également veiller à la mise en œuvre des grands principes directeurs que sont : une administration ouverte au public, le citoyen au centre des préoccupations, une capacité d'adaptation en vue de l'amélioration constante de la qualité, le développement de la gestion par la performance, l'utilisation exemplaire des nouvelles technologies ou encore la qualité réglementaire.

Ce programme a donné lieu à une expérimentation de services de dialogue avec les usagers et de projets d'engagements de service (*Service dialogues and service commitments*), par une vingtaine d'agences.

■ **Transparence et accessibilité**

Il s'agit encore plus nettement de mettre l'administration au service des citoyens et donc d'organiser un retour systématique de l'information afin d'évaluer l'adaptation de l'administration à leurs attentes, connaître ce qu'ils pensent des services, en consultant par exemple des panels de citoyens.

Le langage administratif doit être clair et aisément compréhensif par tous. Une commission, *Plain Swedish Group* veille à ce que les agences respectent ce principe et leur fournit aide et expertise.

Des campagnes d'information ont été entreprises afin de mieux faire connaître le principe constitutionnel de la publicité des documents officiels⁴⁸ et son impact sur la démocratie, elles visent à sensibiliser aussi bien le public que les personnes qui travaillent dans la fonction publique.

■ **Meilleur service aux citoyens et aux entreprises**

Renforcer la confiance des citoyens dans les TIC, améliorer les compétences dans l'utilisation de ces technologies et faciliter l'accès de tous aux services informatiques étaient les objectifs de la loi, votée en 2000 sur « Une société de l'information pour tous ». Dans la continuité, la loi de 2005 (*From an IT policy for society to a policy for an IT society*) veut renforcer les compétences des Suédois dans l'utilisation des TIC, 30 millions de couronnes doivent d'ailleurs être consacrés dans les 5 prochaines années aux PME.

L'administration publique doit jouer un rôle de premier plan dans l'utilisation des technologies de l'information. Celles-ci permettent d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, tout en garantissant transparence et efficacité. Les agences sont ainsi en capacité de fournir des informations au public et aux entreprises et de leur permettre d'effectuer des opérations 24 heures sur 24, ce que traduit le concept de « 24/7 agency ».

■ **Améliorer la qualité réglementaire**

Au début de l'année 1999, le gouvernement a mis en oeuvre un nouveau système pour analyser l'impact des réglementations sur le fonctionnement des PME et leur compétitivité. Le ministère de l'Industrie, de l'Emploi et de la Communication a constitué une unité spéciale chargée de suivre ce dispositif. Une table ronde avec les entreprises permet au gouvernement de tester les idées nouvelles et de recueillir les premières réactions sur des sujets qui les concernent. Des guides sur l'analyse de l'impact de la réglementation sur les PME ont été élaborés. Des formations spécifiques ont aussi proposé afin d'augmenter les compétences des agences dans la conduite de telles analyses.

■ **Développement de la qualité et des compétences**

En 1999, une agence pour la qualité et le développement a été créée avec pour objectif de rendre plus efficace l'administration dans les domaines tels que la gestion de la qualité totale, d'approfondir les compétences et la connaissance des valeurs notamment en matière d'éthique. Elle doit développer les échanges d'expériences entre les agents publics et les chercheurs.

L'**ombudsman** a été créé en 1809 pour fournir au Parlement le moyen de contrôler le respect des lois et ordonnances par les juges et les fonctionnaires.

Nommés par le Riksdag, les ombudsmans parlementaires doivent représenter les citoyens dans leurs relations avec les autorités et les institutions publiques, et intervenir contre les abus de pouvoir.

Il existe en outre des ombudsmans nommés par le gouvernement et chargés d'intervenir dans des domaines particuliers : protection des consommateurs, contre la discrimination ethnique, pour l'égalité des chances, la défense des enfants, des handicapés, des homosexuels.

⁴⁸ « Dans l'intérêt du libre échange des opinions et d'une information illimitée, tout citoyen suédois a le droit d'accéder aux documents officiels » loi sur la liberté de la presse de 1949

Sites officiels sur la Suède

Ils ont tous des pages en anglais. Certains offrent des traductions en français, mais ils sont en général moins riches ; il vaut donc mieux se référer à la version anglaise.

www.sweden.se, site officiel de la Suède (informations générales : histoire, institutions, économie, culture...)

www.sweden.gov.se, site du gouvernement

www.si.se, site de l'Institut suédois

www.amb-suede.fr, site de l'ambassade de Suède en France

www.riksdagen.se, site du parlement

www.riksrevisionen.se, site de la Cour des Comptes

www.statskontoret.se, site de l'agence suédoise de gestion publique

www.verva.se, site de l'agence suédoise du développement administratif (pages en anglais en construction)

www.sverigedirekt.se, site d'information sur les services publics

www.svekom.se, site de l'association des autorités locales (municipalités)

www.lf.se, site de la Fédération de conseils généraux

www.jo.se, site des Ombudsmans parlementaires

www.ko.se, site de l'Ombudsman des consommateurs

www.do.se, site de l'Ombudsman contre la discrimination ethnique

www.jamombud.se, site de l'Ombudsman à l'égalité des chances

www.bo.se, site de l'Ombudsman des enfants

www.ho.se, site de l'Ombudsman des handicapés

www.homo.se, site de l'Ombudsman contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle