



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

L'ADMINISTRATION SUEDOISE STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT

La Suède possède, historiquement, un vaste secteur public et une administration caractérisée par la séparation des fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle.

Cette importance du secteur public tient à l'ambition clairement affichée de conserver un Etat-Providence généralisé et complet, financé par l'impôt, dont la principale fonction est le nivellement des disparités.

Le nombre total d'employés de la fonction publique ne cesse de croître, pour l'essentiel dans les collectivités locales. On l'estime actuellement à 1,5 million : 200.000 par l'Etat, 200.000 par les entreprises publiques et semi-publiques et 1,1 million par les collectivités locales, soit 37% de la population active.

Les difficultés économiques rencontrées par la Suède durant les années 1970, puis plus récemment au début des années 1990, caractérisées par une inflation élevée, une faible croissance de la productivité, un taux de chômage et des déficits publics très importants, l'ont poussé à repenser l'organisation de l'Etat.

L'administration suédoise a ainsi traversé 2 périodes de réformes. La première, au cours des années 1980, a surtout porté sur l'amélioration de la gestion et a permis de nombreux ajustements administratifs internes au secteur public, alors très statique et rigide.

La seconde réforme, mise en œuvre depuis le début des années 1990, s'est principalement concentrée sur la productivité, l'autonomie, et l'introduction de concepts basés sur l'économie de marché.

L'administration suédoise a ainsi connu des rationalisations innovantes, même si des éléments historiques contribuent toujours à fonder son architecture générale. Dans cette perspective, quels enseignements est-il possible d'en tirer concernant sa structure et son mode de fonctionnement ?

1 - Organisation de l'administration suédoise

La Suède est un Etat unitaire qui comporte 3 niveaux institutionnels : l'Etat au niveau national les régions et les communes au niveau local.

L'administration d'Etat se situe pour l'essentiel au niveau central. Elle a une forme duale séparant ainsi l'administration gouvernementale, qui définit et propose les politiques, et les Agences administratives, qui sont chargées de leur exécution. Par ailleurs, une partie de

l'administration centrale se trouve déconcentré au niveau régional, dans l'équivalent suédois des préfectures.

La décentralisation est un principe ancien en Suède, fortement ancré dans la société et inscrit dans la Constitution, qui a permis aux collectivités territoriales, réparties en 2 niveaux entre les régions et les communes, de maîtriser de larges champs de compétences et d'accroître régulièrement leurs responsabilités.

1.1 L'administration d'Etat

- L'administration gouvernementale

L'administration gouvernementale comprend le cabinet du Premier Ministre, la Direction générale de l'administration et environ 10 ministères. Elle est regroupée dans une entité juridique unique : la Chancellerie du gouvernement (*Regeringskansliet*).

De taille modeste, la Chancellerie est divisée entre divers ministères tout en constituant une entité et un Etat-major au service du gouvernement. Les responsabilités sont réparties entre des « départements ministériels » (des ministères), d'une part, et des Agences, de l'autre, qui emploient l'essentiel des agents du secteur public central. Le gouvernement suédois est ainsi caractérisé par une séparation nette entre le pouvoir central (le Parlement, le gouvernement et les ministères) et le pouvoir administratif (les Agences).

Cette séparation des tâches, particularité du système administratif suédois, est basée sur la **différenciation des fonctions de conception, dévolue aux ministères, et des fonctions de mise en œuvre, prises en charge par les Agences.**

L'autonomie des Agences n'est pas récente, la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement depuis le début du siècle dernier. La notion de décisions collégiales constitue également une constante dans le fonctionnement du gouvernement, les Ministres ne pouvant prendre seuls que des décisions mineures. On perçoit une évolution depuis une dizaine d'année, qui répond à l'exigence de l'internationalisation : le rôle de coordinateur unique de la politique extérieure, qui était dévolu au ministère des Affaires étrangères, a ainsi été élargi aux ministères « techniques » concernés par les affaires internationales.

Enfin, dans la répartition des compétences sur laquelle repose la délégation de souveraineté, l'Etat suédois conserve les compétences suivantes : la politique étrangère et la défense, la sécurité et l'ordre publics, la justice, la politique économique, la culture, l'enseignement supérieur et la recherche, les infrastructures de transport principales, la politique de l'emploi, la politique du logement, les assurances sociales et assimilées.

- Les Agences

Une large part du travail de mise en application des décisions prises par le Parlement (*Riksdag*) et le gouvernement suédois est assumée par des Agences. Celles-ci peuvent être des entités très importantes avec plusieurs milliers d'employés, ou au contraire, de petites unités aux tâches très précises. On compte pas moins de **300 Agences réparties dans toute la Suède.**

Elles remplissent les missions d'administration publique correspondant à celles d'une direction générale ou d'une direction de ministère en France, comme par exemple les douanes, les impôts et taxes, la police nationale, l'aide au développement, le contrôle des migrations, etc...

Elles sont placées sous la tutelle d'un ministère qui leur octroie un budget et une lettre de cadrage chaque année. Elles sont soumises au contrôle du gouvernement, du Parlement et de la Cour des comptes suédoise. Si le gouvernement indique aux Agences les missions qu'elles

doivent accomplir, il lui est constitutionnellement interdit d'intervenir dans la manière dont elles remplissent ces tâches. Les Agences disposent ainsi d'une capacité indépendante d'interprétation sur la manière dont la loi doit être appliquée.

Cependant, le réel degré d'autonomie des Agences soulève des questions. On peut, en effet, souligner que si les directives gouvernementales concernant les crédits autorisés par le Parlement sont assez détaillées, les nominations des cadres dirigeants des Agences sont généralement inspirées par le gouvernement. Toutefois, un aspect intéressant est la présence quasi systématique de Députés de toutes les sensibilités politiques dans leurs Conseils d'administration.

Pour soutenir les bassins d'emplois et l'aménagement du territoire, le gouvernement suédois a instauré, à partir des années 1980, un **processus volontariste de délocalisation** de certains services ou Agences dans les villes moyennes. Il s'agissait, au départ, de compenser les nombreuses pertes d'emploi dans l'industrie, consécutives aux restructurations liées à la crise économique. Plus récemment, cette solution a également été évoquée pour compenser les pertes d'emplois résultant de la réduction du format de la défense suédoise, avec la fermeture de près de la moitié des bases et unités au cours des 3 prochaines années. On trouve ainsi des Agences jusque dans l'extrême nord de la Suède.

La réorganisation des années 1990, lors de la seconde vague de réformes, a concerné beaucoup d'Agences qui ont été restructurées, fusionnées ou semi-privatisées. L'objectif principal de cette restructuration était de briser les monopoles qui s'étaient graduellement implantés. Dans certains cas, les monopoles ont été démantelés par une restructuration sous forme de sociétés à capital en actions (administration des domaines forestiers, opérateurs historiques des télécommunications et d'électricité, direction nationale des bâtiments publics...); dans d'autres cas, on a privatisé partiellement ou entièrement les entités. Les fonctions de réglementation ont été, dans plusieurs cas, séparées de la gestion et placées sous la responsabilité d'Agences spéciales. Les entreprises publiques ou semi-publiques sont ainsi devenues des entités administratives particulières présentes dans de nombreux secteurs commerciaux.

Si les résultats de ces évolutions sont encore contrastés en ce qui concerne le « consommateur » (notamment pour la Poste ou le secteur ferroviaire), ils sont indéniablement positifs d'un point de vue financier, les entreprises publiques ayant dû s'adapter à ce nouveau contexte en ajustant leurs effectifs et leurs moyens tout en recherchant un équilibre économique réel (diminution ou arrêt des subventions allouées par l'Etat).

- L'administration déconcentrée

Au niveau régional, une part importante de l'activité de l'Etat est prise en charge par les **21 préfectures** (*länsstyrelser*). L'organisation suédoise s'apparente ainsi au système français du « préfet ». Ce dernier est nommé par le gouvernement. Il est responsable, au premier chef, de l'exécution des décisions adoptées par le Parlement et le gouvernement ainsi que du contrôle de leur application. Il est notamment en charge du recouvrement des impôts pour la part Etat mais doit aussi assurer la promotion et la défense des intérêts de la région. Ses compétences concernent, plus particulièrement, la protection de l'environnement, la conservation des espèces, la construction et l'urbanisme, ainsi que la défense civile. Les préfectures ont, aujourd'hui, une grande liberté pour définir leur organisation interne.

1.2 Les collectivités territoriales

- Les régions

Les conseils régionaux jouent un rôle important dans l'exécution des politiques nationales. Ce sont simultanément des petites entités politiques dotées d'un pouvoir de décision propre et des organes d'exécution des politiques centrales.

Les régions sont au nombre de 20 auxquelles on ajoute une 21^{ème}, qui est également une commune, l'île de Gotland. A cet échelon fonctionnent donc **21 conseils régionaux** (*landsting*) formés d'élus qui sont essentiellement en charge de la santé et des soins médicaux (90% de leurs activités). Dans quelques cas seulement, ils sont chargés des transports en commun ; le plus souvent une société commune est créée avec les municipalités concernées. Une large part de leur travail correspond à des tâches déléguées par le gouvernement.

De façon générale, **l'échelon régional** n'est pas considéré comme étant le plus important. Il **est d'abord un trait d'union entre les niveaux local et national**.

La Constitution suédoise de 1974 ne consacre que peu d'articles à l'autonomie locale, mais ces articles sont d'importance comme le souligne d'entrée l'article premier de la Constitution : « *la souveraineté du peuple suédois se réalise par un régime constitutionnel et parlementaire et par l'autonomie de gestion des collectivités locales* ». Mais c'est surtout le cadre législatif qui fixe les modalités pratiques de l'administration locale comme l'illustre la loi votée en 1991 et entrée en vigueur en 1992.

La capacité des collectivités à financer leurs obligations par les impôts et les redevances est importante. En moyenne, le taux des taxes locales est de 30% (10% pour les régions et 20% pour les communes). Ces taxes constituent à peu près les deux tiers de leurs revenus. En complément, chaque collectivité locale reçoit du gouvernement une subvention annuelle globale, qui représente en moyenne 25% de ses ressources, qu'elle peut ensuite répartir à son gré entre différentes activités. Pour corriger les déséquilibres potentiels, liés à la situation géographique et aux rentrées fiscales plus ou moins bonnes, l'Etat subventionne les collectivités territoriales les plus pauvres par l'intermédiaire d'un système de péréquation.

- Les communes

Les **communes sont aujourd'hui environ 290**, de taille très variable (entre 3.000 et 800.000 administrés). L'autonomie de gestion, inscrite dans la Constitution, leur confère le pouvoir de lever des impôts pour assurer leurs missions.

Les conseils municipaux disposent d'une compétence globale pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs habitants et ne relevant pas de la compétence de l'Etat. Il s'agit, notamment, des services sociaux, de l'urbanisme, de la voirie, de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que des services de santé. Ce sont le plus souvent des compétences d'attribution obligatoire que l'Etat leur impose de gérer. D'autres attributions, comme le logement, les loisirs ou la culture, restent en revanche facultatives.

Comme au niveau régional, les actions de l'Etat au niveau local peuvent être mises en œuvre par ses organes locaux (Agences), mais c'est essentiellement aux municipalités qu'elles incombent.

Auparavant, le gouvernement et le Parlement exerçaient leur contrôle par le biais de l'allocation de budgets destinés à certains types d'activités et par celui de directives relatives à l'application des règlements touchant à l'organisation des collectivités territoriales. Aujourd'hui cette tutelle semble plus relative et l'Etat exerce son contrôle en définissant les objectifs à atteindre pour chacun des domaines concernés, mais c'est aux municipalités de définir les moyens qu'elles utiliseront pour les atteindre.

Les communes jouissent ainsi d'une grande liberté qui s'étend à l'accomplissement des tâches déléguées par l'Etat. Ceci peut engendrer des disparités, notamment sur le niveau des impôts municipaux. Comme il le fait pour l'échelon régional, l'Etat a également prévu l'octroi de subventions aux communes les plus défavorisées, phénomène en développement aujourd'hui.

2 - Gouvernance de l'administration suédoise

Des principes fondamentaux tels que les exigences de transparence administrative ou de contrôle des institutions par les citoyens font partie des fondements de la démocratie suédoise.

Pourtant, les difficultés économiques ainsi que les nécessités de s'adapter aux exigences de la globalisation ont poussé les Suédois à modifier partiellement des éléments relatifs au fonctionnement de leur administration. Les réformes successives des années 1980 et 1990 ont contribué à délester l'Etat de sa pesanteur administrative.

Ce mouvement réformiste s'inscrit dans la durée et poursuit une évolution permanente : la transparence, la flexibilité et l'efficacité de l'Etat.

2.1 L'administration et ses agents

- Le statut du « fonctionnaire » suédois

Le terme générique d'agents publics apparaît le plus adapté pour désigner les employés de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques en Suède. En effet, les « fonctionnaires », c'est-à-dire des personnels recrutés par concours et dotés d'un statut comportant notamment la garantie de l'emploi, se réduisent à un nombre très limité de personnes au sein des administrations centrales et notamment au ministère des Affaires étrangères (diplomates de carrière et agents des Ambassades, qui sont seuls recrutés par concours). Des professions particulières, comme les juges, peuvent être soumises à un régime spécifique, généralement décrit dans une loi, pour préserver leur indépendance.

La notion de corps de la fonction publique, les concours d'entrée et la stabilité de l'emploi ont disparu. La tendance qui s'est affirmée pour les personnels du secteur public est un quasi alignement, sur les droits et obligations des employés du secteur privé, par **des conventions collectives**. Ce rapprochement est facilité par l'existence d'un seul régime général de retraite, géré par l'Etat pour l'ensemble des salariés et par une pratique du dialogue social très structurée.

L'Etat poursuit ainsi une double ambition : rapprocher les statuts du secteur public et du secteur privé et éviter, autant que possible, l'adoption de lois spécifiques à l'ensemble du secteur public. Il s'agit d'augmenter la flexibilité et d'éviter l'uniformité tout en ouvrant la voie à des solutions individuelles selon les secteurs et les administrations concernées.

La modification complète de l'administration suédoise s'est faite sans heurts sociaux. Les suédois sont syndiqués à 80% et les syndicats, riches, forts et bien organisés, comptent sur leur capacité de négociations et sur la collégialité pour obtenir des avancées globales (salaires,...).

Il faut cependant souligner que, tout en faisant fondre les structures étatiques, le gouvernement a renforcé fortement la protection sociale individuelle. Les Suédois disposent donc, aujourd'hui, d'un Etat « poids léger », de communes « poids lourds », d'une forte protection, mais acquittent le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé d'Europe (52%).

- Pratiques au sein de l'administration

L'ancienneté n'est plus prise en considération, puisque le recrutement à un emploi public est ouvert à tous et dans les mêmes conditions que le secteur privé. Il se fait en général sur la base d'entretiens et la sélection est à la discrétion de l'employeur, généralement une Agence. La Constitution suédoise (chapitre 11, article 9) stipule que « *pour les nominations dans la fonction publique d'Etat, ne sont pris en compte que des critères objectifs tels que le mérite et l'aptitude* ».

Les employés de l'Etat et des collectivités locales sont donc, en règle générale, recrutés par leur employeur direct, qui fixe leur salaire. Ils sont titulaires d'un contrat de travail à durée

indéterminée, mais ne sont pas à l'abri d'un licenciement en cas de restructuration de l'organisme employeur.

La loi confère à l'employé un « droit à la négociation » qui couvre toutes relations entre employé et employeur. Tout changement de poste ou de conditions de travail, toute augmentation de salaire, toute décision est donc soumise à ce droit, sauf si des règles différentes sont prévues par un accord collectif.

De plus, le recrutement des employés publics en service auprès du gouvernement laisse peu de place aux critères politiques : en cas d'alternance, on estime en moyenne que seulement 100 à 150 personnes quittent les services gouvernementaux et la chancellerie.

Les employés publics constituent diverses catégories ; la plus importante étant celle des administrations centrales directement subordonnées aux ministères. Ces employés publics sont généralement diplômés (sciences sociales, économie,...) et sont en réalité rarement mobiles. Spécialistes des sujets qu'ils traitent, ils restent souvent dans le ministère où ils ont commencé leur carrière.

Ces « fonctionnaires d'un autre type » sont arrivés depuis les années 1980 et privilégient le management ainsi que l'efficacité. Leur idée dominante est que le secteur public peut travailler plus efficacement et en réduisant ses coûts.

21. Les vertus du modèle suédois de gouvernance

- Un système « démocratique »

La Constitution suédoise consiste en 4 lois fondamentales : la Loi de succession, la Constitution proprement dite, la Loi sur la liberté de la presse et, enfin, la Loi sur la liberté d'expression. Il y a ainsi une protection affirmée des libertés individuelles et une censure quasiment inexistante, sauf potentiellement celle concernant les productions audiovisuelles.

Le principe dit de « publicité des documents administratifs » (*offentlighetsprincipen*), c'est-à-dire **le droit universel d'accès aux documents officiels**, apporte une grande transparence et constitue pour le public un important moyen de s'informer des actions des administrations. Ce principe signifie que le public a le droit de lire tous les documents administratifs qui ne sont pas classés secret.

Cette notion est bien connue en Suède. Pour autant, seuls les journalistes et les chercheurs en font véritablement usage. On peut même se demander si ce principe n'est pas à double sens : sachant que toutes les pièces écrites sont susceptibles d'être rendues publiques, les employés publics peuvent avoir tendance à en tenir compte et, de ce fait, à restreindre leur expression.

Les employés publics jouissent également d'une position unique dans la mesure où la Constitution leur garantit le droit de livrer aux médias des informations sur les activités de leurs services ; c'est le droit dit de « communiquer l'information » (*meddelarskyddet*). Pour autant, les données couvertes par le secret professionnel ou celles classées secret échappent à ce droit d'information.

Au-delà des médias et des organisations de défense des intérêts, d'autres organes se chargent, au nom du public, de contrôler les administrations centrales. Il s'agit de services spéciaux mis en place pour représenter les intérêts de l'individu face aux administrations centrales. Le plus important est le corps des médiateurs parlementaires (*ombudsman*). Le médiateur peut ouvrir une enquête sur une administration soupçonnée de carences, de sa propre initiative ou à la requête d'individus s'estimant victimes d'abus de pouvoir.

Cependant, il est à noter que le recours aux médiateurs parlementaires aboutit rarement à une critique et pratiquement jamais à une condamnation, même si, dans la forme, les médiateurs parlementaires ont le droit d'engager des poursuites. On peut donc constater que le rôle des médiateurs est avant tout préventif.

Les Suédois possèdent d'autres moyens de contrôler les administrations et d'infléchir leurs actions. C'est, par exemple, la possibilité pour chaque citoyen de faire appel de toute décision émanant des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Etat. Les règles de dépôt d'un recours sont d'ailleurs extrêmement ouvertes.

- L'efficacité de l'administration suédoise

La principale réforme qui a été conduite (et mise en œuvre depuis 1997) est la réforme de la procédure budgétaire et comptable. Le nouveau système budgétaire suédois repose sur un plafond global (triennal en glissement) de dépenses, ces dernières étant ventilées entre 27 chapitres correspondant à des politiques publiques. Le mécanisme du plafond de dépenses en valeur nominale est également décliné au niveau des chapitres. Ce plafonnement pluriannuel très rigide des dépenses publiques a, à l'évidence, joué un rôle déterminant dans la politique d'assainissement mise en œuvre depuis le milieu des années 1990.

Le système suédois repose par ailleurs sur une responsabilisation des organismes gestionnaires publics qui fonctionnent sur la base d'un budget global annuel, avec la possibilité d'un report partiel de crédits d'un exercice sur l'autre ou, au contraire, d'une anticipation (limitée) de dépenses relevant de l'exercice suivant.

Enfin, des efforts ont été accomplis pour la mise en place d'indicateurs de gestion permettant de mesurer l'efficacité de la dépense publique, mais qui restent encore de portée limitée et se heurtent aux rigidités du système du plafond de dépenses.

Le **fonctionnement par résultats et objectifs** a également été généralisé. A tous les niveaux, administrations et employés publics se voient attribuer des objectifs et doivent répondre de leurs résultats. S'ils bénéficient d'une grande latitude dans la conduite de leur travail et le choix de leurs méthodes, ils sont régulièrement soumis à un contrôle et à une évaluation. On peut souligner à titre d'exemple que chaque école et chaque commune doivent produire des rapports « qualité » ainsi que des évaluations régulières de leur activité.

Les évaluations de l'action de l'Etat, dont découlent les priorités budgétaires, se font désormais par secteur d'action publique et non plus par entité administrative. Il en est attendu un meilleur rapport coût/efficacité des dépenses publiques tout en limitant les rivalités entre administrations.

Enfin, les nouvelles technologies de l'information ont été mises à profit dans cette optique de rationalisation. La restructuration des services administratifs a permis d'accroître l'efficacité et l'efficacité de son administration. C'est ce qu'illustre le **développement de l'« e-administration »** ou encore du programme « *24-timmarsmyndigheten* » qui doivent rendre les services administratifs accessibles en ligne à tout moment.

De plus, une Agence chargée d'évaluer l'efficacité des administrations et de rechercher de solutions innovantes a été spécialement créée à cette fin : il s'agit de l'Agence nationale pour la Gestion publique, *Statskontoret*.

De cette étude ressortent trois points particulièrement intéressants concernant l'administration en Suède :

- **La séparation ministères/Agences constitue un instrument de rationalisation des tâches administratives.** La coordination entre les administrations centrales est réelle, ce qui évite les répétitions. Ensuite, chaque entité se focalise sur sa fonction de conception ou de mise en oeuvre, ce qui constitue un réel gain de temps et de « productivité ».
- **La relation citoyen/Etat est basé sur la transparence et la confiance et renforce la démocratie parlementaire.** Même si des critiques peuvent être formulées à l'encontre des principes dits de « transparence », ils participent pleinement à l'instauration d'une relation sereine entre l'Etat et ses administrés. Cela conforte la démocratie indirecte dans la mesure où le citoyen suédois croit dans la légitimité de ses institutions.
- **La culture du résultat joue un rôle d'impulsion pour une meilleure gestion de l'administration.** L'Etat se préoccupe d'abord des objectifs et des résultats. L'instauration d'indicateurs d'efficacité et de modernité de l'administration concrétise les efforts accomplis et offre une visibilité, même si la pertinence des critères définis peut parfois être remise en cause. Les gestionnaires ont ainsi la liberté de gérer de la façon qu'ils jugent la plus efficiente.

Il faut, cependant, souligner l'importance du **terreau culturel suédois** sur lesquels sont fondés ces éléments, ce qui réduit leur « caractère transposable ». Le milieu salarial suédois, qu'il soit public ou privé, se caractérise par un taux très élevé de syndicalisation et par la pratique éprouvée (depuis les années 1930) d'un dialogue social centralisé et responsable. Dans un pays marqué par une culture du consensus, le conflit social est donc exceptionnel, ce qui facilite l'adoption de réformes remettant en cause des éléments qui pouvaient sembler acquis et immuables.