



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, juin 1998, volume4, numéro 2

Réforme de l'administration publique: Suède

Jacques Auger

Introduction

Pour un pays comme la Suède, qui possède un secteur public important et une administration caractérisée depuis longtemps par une séparation marquée des fonctions de conception et de mise en œuvre, une réforme administrative devient un événement important.

Ce *Télescope* analyse la façon dont le gouvernement a réagi à l'apparition des problèmes économiques importants qui sont apparus au cours des dernières années⁽¹⁾ : inflation sévère, faible croissance de la productivité, haut taux de chômage et déficits publics élevés. Un précédent *Télescope*⁽²⁾ expose la chronologie des principaux éléments ayant conduit à une importante crise des finances publiques en Suède.

À la suite de ces problèmes, l'administration suédoise traverse deux périodes de réformes. La première, au cours des années 80, porte surtout sur l'amélioration de la gestion⁽³⁾. Elle permet de nombreux ajustements administratifs internes au secteur public, alors très statique et rigide. La seconde réforme, implantée depuis le début des années 90, se concentre principalement sur la productivité, l'autonomie et l'introduction de concepts basés sur l'économie de marché. Nous présenterons ces deux périodes successivement après avoir décrit sommairement le gouvernement suédois.

1. L'organisation du gouvernement en Suède

Le gouvernement suédois est historiquement caractérisé par une importante séparation entre le pouvoir central (le gouvernement, les ministères et le Parlement) et le pouvoir administratif (les agences). Cette autonomie des agences n'est pas récente, le gouvernement central étant organisé sur cette base depuis le début du siècle dernier⁽⁴⁾.

L'administration centrale se compose de 13 ministères responsables de l'élaboration des politiques et de quelques 250 agences chargées de la mise en œuvre des programmes et bénéficiant généralement d'une très grande latitude. Chaque ministère est responsable d'un certain nombre d'agences à qui est transférée la plus grande partie du budget. Les ministères⁽⁵⁾ ne sont directement responsables que d'une très petite proportion de ce dernier, généralement autour de 3 %. Le reste du budget est sous la responsabilité des agences qui, comme nous l'avons vu, mettent en œuvre les programmes.

Les ministères sont de petite taille, généralement de moins de 100 employés; la seule exception est le ministère des Affaires extérieures avec environ 1000 employés. L'ensemble des ministères compte un total de 3790 employés alors que les agences ont 234 000 employés à leur service⁽⁶⁾.

Structure de l'emploi dans le secteur public Effectifs dans l'administration centrale⁽⁷⁾

	1980	1985	1991	1997⁽⁸⁾
Ministères	3 289	3 590	3 790	N/A
Agences	235 000	243 200	238 000	234 000
Total	238 289	246 798	241 790	N/A

2. La réforme de la gestion publique des années 80

Cette première réforme voit le jour lorsque le gouvernement suédois est confronté, au début des années 80, à un certain nombre de problèmes dans sa gestion publique⁽⁹⁾ :

- croissance non maîtrisée des dépenses;
- perte de contrôle sur des activités et services de plus en plus nombreux;
- mauvaise connaissance des besoins et des attentes du consommateur;
- concurrence d'un secteur privé de plus en plus dynamique;
- problème de motivation interne important.

Le gouvernement élabore une stratégie articulée autour de la simplification, de la déréglementation et de la décentralisation. L'objectif de cette approche est d'introduire dans l'administration publique suédoise certaines caractéristiques généralement associées au secteur privé :

- une gestion orientée vers le client;
- une gestion décentralisée;
- une gestion souple et évolutive.

Pour rendre cette approche opérationnelle, on révisé la Loi sur l'administration publique (*Public Administration Act*)⁽¹⁰⁾ : les procédures administratives sont simplifiées ce qui, par exemple, permet aux citoyens de déposer des plaintes et d'engager des recours. C'est aussi durant cette période que l'on met en place le ministère de l'Administration publique.

On allège aussi le contrôle politique sur l'administratif, tout particulièrement sur les agences, par l'introduction de plus en plus courante de lois cadres. Ces dernières, qui ne spécifient pas les actions concrètes à entreprendre, donnent aux agences une plus grande liberté pour mettre en œuvre les objectifs déterminés.

Finalement, la déréglementation des administrations municipales permet d'augmenter leur marge d'autonomie et entraîne une importante décentralisation. De plus, on poursuit la politique de consolidation des gouvernements locaux⁽¹¹⁾ qui, sur une période de 20 ans, sont passés de plus de 2000 à 284.

Sans être le seul facteur responsable du rétablissement de la situation financière du gouvernement central, ces mesures en ont assurément été un élément important. Ainsi, durant la période de 1985 à 1990, le déficit est passé de 3,8 % du PIB à un surplus budgétaire de 4,2 % alors que, durant la même période, la dette du gouvernement central passait de 69 % à 45,5 % du PIB.

3. La réforme des années 90

Au début des années 90, malgré les actions entreprises au cours de la précédente décennie, le gouvernement est aux prises avec une crise financière importante. Les finances publiques connaissent de sérieuses difficultés, dont une augmentation rapide du déficit budgétaire. Le problème du coût et de la taille du secteur public devient de plus en plus préoccupant. On passe d'un surplus de 4,2 % du PIB en 1990, à un déficit de 12,3 % en 1993 (tableau 1 en annexe), alors que la dette en pourcentage du PIB passe de 45,5 % en 1990 à 84,2 % en 1996 (tableau 2 en annexe). Le gouvernement entreprend alors sa seconde réforme. Ainsi, à partir de 1991, le gouvernement amorce des changements administratifs auprès des agences, met en application l'expérience d'un cycle budgétaire de trois ans, développe les outils nécessaires à la gestion de la performance, assouplit les règles pour permettre une gestion des ressources humaines plus efficace et développe un cadre pour la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information.

3.1 Réorganisation administrative

À la différence de la première vague de réformes, cette seconde est marquée par une vaste réorganisation des agences. Un grand nombre d'entre elles sont restructurées, fusionnées ou privatisées⁽¹²⁾. L'objectif principal de cette

restructuration est de briser les monopoles qui s'étaient graduellement implantés dans un grand nombre d'organismes.

Dans certains cas, les monopoles sont brisés par une restructuration sous forme de compagnies mixtes à capital action, comme par exemple en matière de télécommunications et de services postaux; dans d'autres cas, on privatise entièrement ou en partie les entreprises. Les fonctions de réglementation sont, dans plusieurs cas, séparées de la gestion et placées sous la responsabilité d'agences spéciales.

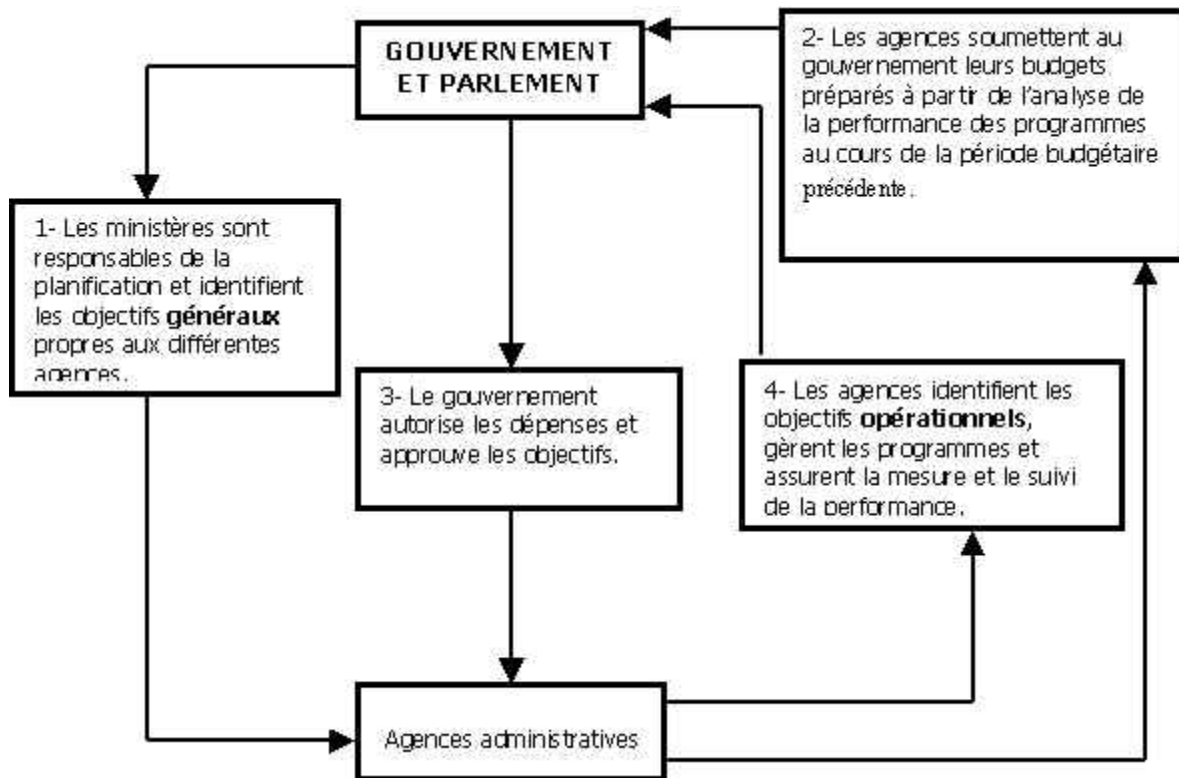
Par ailleurs, la gestion de certaines grosses agences est verticalement désintégrée afin d'assurer une compétition entre différents lieux de gestion. Par exemple, dans le cas du chemin de fer, qui constituait une seule agence, on en a créé deux, une pour la gestion des voies ferrées et une seconde pour les trains et les passagers.

3.2 Processus budgétaire

À la suite d'une évaluation⁽¹³⁾ réalisée au début des années 90, le processus de contrôle des dépenses est jugé déficient. Il en résulte d'importants dépassements de coûts qui s'accumulent tout au long de l'exercice financier, principalement pour les programmes de transfert.

Dans une initiative pour améliorer le processus budgétaire, il est décidé d'intégrer l'analyse de la performance au processus budgétaire comme l'illustre le schéma qui suit. Cette orientation contraste avec le processus traditionnellement utilisé alors que la gestion des programmes se faisait dans le cadre d'une approche essentiellement administrative. Cette approche permet aux administrateurs, lors de la détermination des programmes et de l'analyse budgétaire, d'appuyer leurs décisions sur une évaluation approfondie des programmes.

FIGURE 1 **La procédure budgétaire** ⁽¹⁴⁾



Le processus montre que l'identification des objectifs résulte d'un dialogue entre le gouvernement, les ministères et les agences. Les objectifs à long terme sont déterminés par le gouvernement et transmis par le ministère aux agences; ils sont accompagnés de directives particulières. C'est alors que des objectifs opérationnels sont déterminés par les agences et approuvés par le ministère.

Au cours du cycle budgétaire, trois rapports sont exigés des agences. La première année, l'organisme réalise une analyse en profondeur des résultats obtenus au cours des cinq années précédentes. Cette analyse est accompagnée de l'ensemble des résultats anticipés au cours du cycle à venir. Durant chacune des deux autres années, deux rapports de moindre importance sont demandés. Dans le premier, les dirigeants de l'organisme proposent des ajustements budgétaires, alors que, dans le second, ils présentent une analyse des mesures de la performance des programmes au cours des douze derniers mois.

3.3 Autres ajustements financiers

Le gouvernement introduit le " versement cadre "⁽¹⁵⁾ qui permet une économie ou un dépassement annuel de 5 % du budget autorisé. Ainsi, les agences peuvent reporter des crédits excédentaires d'un exercice annuel à l'autre ou encore dépasser leur budget courant; dans ce dernier cas, le déficit est automatiquement ajouté au budget de l'exercice suivant.

Les agences peuvent aussi emprunter auprès du Bureau national d'administration de la dette⁽¹⁶⁾ pour investir dans des immobilisations. Le prêt est accordé à des conditions commerciales et son échéance correspond à la durée de vie de l'immobilisation.

Certaines agences sont autorisées à utiliser les revenus provenant de différentes activités pour couvrir leurs frais de fonctionnement. La décision gouvernementale de donner suite à cette utilisation des revenus repose sur les principes suivants⁽¹⁷⁾ :

- les agences peuvent couvrir intégralement leurs coûts; cependant elles ne peuvent percevoir de redevances additionnelles permettant de générer un bénéfice;
- le barème de redevances proposé par les agences doit être soumis au Bureau national d'audit;
- les activités donnant lieu à des redevances doivent être analysées séparément dans le rapport annuel de l'agence.

3.4 Ressources humaines

En même temps que le gouvernement introduit la réforme budgétaire, il adopte la *Civil Service Ordinance*⁽¹⁸⁾ qui permet une déconcentration des effectifs en même temps qu'elle donne aux agences plus de liberté pour organiser leurs structures internes et pour choisir leurs employés.

La réforme de la gestion des ressources humaines repose sur le principe selon lequel les gestionnaires ne peuvent être tenus responsables des résultats que lorsqu'ils sont pleinement responsables de leurs actes (entre autres des effectifs et de l'organisation du travail). C'est pourquoi le gouvernement permet à chaque agence de développer son propre modèle de gestion répondant à ses propres besoins⁽¹⁹⁾.

On réduit alors de façon significative le nombre de règles générales s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique : les échelles salariales sont abolies et chaque agence est désormais libre de définir ses propres échelles et règles administratives. Cela a permis de développer des systèmes individualisés de rémunération dont l'objectif principal était de promouvoir la motivation des employés.

3.5 Nouvelles technologies de l'information

La recherche d'efficience et d'efficacité de son administration publique a conduit le gouvernement suédois à mettre en place un processus visant à restructurer ses services administratifs. Cette réorganisation se réalise dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information⁽²⁰⁾. Le programme d'intervention est divisé en trois parties :

- Information de gestion;
- Services de base des technologies de l'information;
- Réingénierie de l'administration publique dans le cadre de l'implantation des nouvelles technologies de l'information.

Conclusion

En Suède, les réformes du budget, de la gestion de la performance et des ressources humaines sont associées à une philosophie de gestion assez simple : l'État se préoccupe des objectifs et des résultats au lieu de produire lui-même les services. Les activités quotidiennes et la production des biens et services sont sous la responsabilité d'organismes près du citoyen. Périodiquement, le gouvernement a la possibilité de procéder à un examen des objectifs et des moyens utilisés, mais, entre-temps, les gestionnaires ont la liberté de gérer de la façon qu'ils jugent la plus efficace et la plus efficiente.

Naschold⁽²¹⁾, dans son analyse du modèle suédois, remarque que ces réformes de l'administration publique n'ont pas radicalement modifié la fonction gouvernementale. Elles ont plutôt permis d'enclencher des ajustements structurels dominés principalement par la gestion des résultats et l'utilisation des principes de marché. La Suède n'a cependant pas suivi l'exemple britannique et n'a pas inclus dans ses réformes, comme l'avait fait Mme Thatcher, des politiques de privatisation et de déréglementation à grande échelle ou encore des coupures importantes de personnel dans la fonction publique.

Par ailleurs, il semble que la stratégie consistant à soulager l'État de ses immenses problèmes financiers commence à donner les résultats attendus⁽²²⁾. Ainsi, depuis 1994, l'économie de la Suède s'est rétablie et est actuellement plus forte qu'elle ne l'a été depuis longtemps. Les finances publiques se sont elles aussi rétablies rapidement à la suite de la consolidation des programmes. Le déficit⁽²³⁾ gouvernemental se situe en 1997 à 1,9 % du PNB et on estime qu'en 1998, les finances publiques seront en équilibre; on prévoit un surplus de 0,5 % du PIB en 1999.

Annexe
Tableau 1
Finances du secteur public⁽²⁴⁾
(en pourcentage du PIB)

Années	Revenu	Dépenses	Surplus/déficit
1990	65,2	61,0	4,2
1991	61,9	63,0	-1,1
1992	61,6	69,4	-7,8

1993	60,5	72,8	-12,3
1994	59,7	70,0	-10,3
1995	59,9	67,8	-7,9
1996	63,5	66,0	-2,5
1997	62,6	64,7	-2,1
1998	61,9	61,9	0,0
1999	60,2	59,7	0,5
2000	59,4	57,9	1,5

Les données pour les années 1998, 1999 et 2000 sont des estimations.

Tableau 2
Dette du gouvernement central⁽²⁵⁾

Années	Couronnes en millions	Pourcentage du PIB
1982	295 590	50,8 %
1985	595 695	68,7 %
1990	618 570	45,5 %
1991	692 958	47,9 %
1992	880 802	61,1 %
1993	1 132 267	78,3 %
1994	1 286 596	84,3 %
1995	1 386 165	84,8 %
1996	1 411 193	84,2 %

Notes

¹ Aubert Ouellet, " Les finances publiques en Suède ", *Télescope*, vol. 2, n° 4, Observatoire de l'Administration publique, 1995 p. 1. ([retour au texte](#))

² *Ibid.* ([retour au texte](#))

³ Leslie Seidle, *Rethinking the delivery of public services to citizens*, Institute for Research on Public Policy, 1995. ([retour au texte](#))

- ⁴ OCDE, *La gestion des performances dans l'administration*, Paris, Gestion publique. Étude hors série 1996 n° 9. OCDE, *La mesure des performances dans l'administration: questions et illustrations*, Paris, Étude hors série n° 5, 1994. ([retour au texte](#))
- ⁵ Sweden Statistical Yearbook, *Statistics Sweden*, Stockholm, 1996. ([retour au texte](#))
- ⁶ OCDE, *Évolution dans la gestion publique*, PUMA, 1993 p. 333. ([retour au texte](#))
- ⁷ OCDE, *Ibid.* ([retour au texte](#))
- ⁸ OCDE, *La gestion des performances dans l'administration : exemple d'actualité*, Paris, Gestion publique. Étude hors série, 1996, n° 9, p. 38. ([retour au texte](#))
- ⁹ Michel Crozier, *Comment réformer l'État? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, États-Unis*, Rapport au ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, La documentation française, 1988, p. 31. ([retour au texte](#))
- ¹⁰ Stuart Wilks, *Reform of the national budget process in Sweden*, The International Journal of Public Sector Management, vol. 8, n° 2 1995, p. 38. ([retour au texte](#))
- ¹¹ Michel Crozier, *op. cit.*, p. 33. ([retour au texte](#))
- ¹² Frieder Naschold et Casten von Otter, *Public Sector Transformation : Rethinking markets and hierarchies in government*. John Benjamins Company, Amsterdam Philadelphia, 1996. ([retour au texte](#))
- ¹³ OCDE, *études économiques de l'OCDE : Suède*, 1997, p. 69. ([retour au texte](#))
- ¹⁴ Stuart Wilks, *loc. cit.*, p. 37. ([retour au texte](#))
- ¹⁵ OCDE, *La gestion des performances dans l'administration : questions et illustrations*, Paris, Gestion publique. Étude hors série, 1994-1995, p. 41. ([retour au texte](#))
- ¹⁶ The Swedish Central Government Borrowing Requirement and Funding (Page consultée le 15 janvier 1998). Adresse URL: <http://www.rgk.se/sndoenglish.htm> ([retour au texte](#))
- ¹⁷ OCDE, *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*, Paris, Étude hors série n° 5, 1994. ([retour au texte](#))
- ¹⁸ Stuart Wilks, *op. cit.*, p. 38. ([retour au texte](#))
- ¹⁹ Frieder Naschold et Casten von Otter, *op. cit.*, p. 106 ([retour au texte](#))
- ²⁰ Suède : Politiques et plans stratégiques gouvernementaux, (Page consultée le 15 mars 1998).
- ²¹ Frieder Naschold, *op. cit.*, p. 37. ([retour au texte](#))
- ²² Economic Survey of Sweden, March 1998 (Page consultée le 13 mars 1998). Adresse URL : <http://www.gouv.qc.ca/minorg/indexf.htm> ([retour au texte](#))
- ²³ Finansdepartementet (Page consultée le 15 janvier 1998). Adresse URL : <http://www.sb.gov.se/databas/press-874652927.html> ([retour au texte](#))
- ²⁴ OCDE, *Enquête sur les évolutions récentes observées en matière budgétaire*, PUMA/SBO(97)3. ([retour au texte](#))
- ²⁵ The Central Government Debt as Share of GDP 1895-1996. (Page consultée le 15 janvier 1998). Adresse URL: <http://www.rgk.se/sndoenglish.htm> ([retour au texte](#))