

La haute fonction publique en Suède : barrer, ramer ou louvoyer ?

Par **Jon Pierre**, Professeur, Département des sciences politiques, University of Gothenburg, Suède • jon.pierre@pol.gu.se
Traduit de l'anglais

Le rôle des fonctionnaires, c'est-à-dire des « lieutenants » du gouvernement, est fondamental dans la planification et l'exécution des politiques, mais il est rare qu'ils prennent eux-mêmes des décisions importantes. Leur position stratégique dans les institutions et dans les processus générant les politiques gouvernementales leur permet d'accumuler une importante expertise quant aux instruments politiques et aux chances de succès d'un programme lorsqu'il est mis en application concrètement. Cette expertise est toutefois subordonnée aux considérations et aux priorités politiques et les lieutenants du gouvernement se trouvent ainsi fréquemment dans des postures où ils sont forcés de mettre en œuvre des politiques qui vont à l'encontre de leurs propres principes.

Mais est-ce réellement le cas ? Les fonctionnaires forment-ils un vivier « neutre » de compétences comme le prescrit la théorie constitutionnelle, prodiguant des conseils avisés et objectifs au gouvernement en place ? Ou bien la fonction publique est-elle politiquement « alignée » et réfractaire au changement ? Ces questions ont évidemment fait l'objet de nombreux articles, la plupart consacrés à l'analyse de la relation entre les rôles politiques et administratifs au sein du gouvernement (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981). Dans cet article, je choisis une approche différente. J'aborderai brièvement la nature des relations politico-administratives au cours des périodes de grands changements, mais également dans le quotidien des réformes administratives. Dans un second temps, je soutiendrai que dans de nombreux pays, y compris la Suède, les « virages administratifs » lancent aux dirigeants de la fonction publique le défi de collaborer

avec des acteurs sociaux plutôt que de se réfugier derrière des politiques coercitives. L'objectif du présent article n'est pas d'élaborer ou de tester une théorie, mais de décrire le rôle de la fonction publique en Suède. On y trouve donc une mise en perspective des institutions et des réformes administratives en Suède. Les hauts fonctionnaires sont enfin replacés dans ce contexte politique, tout d'abord sur le plan de leurs relations avec les politiciens lors des périodes de profondes mutations, puis dans le cadre des processus routiniers de l'élaboration des politiques.

■ LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

La meilleure façon d'appréhender la réforme administrative en Suède est de séparer ce qui est nouveau de ce qui ne l'est pas. La décentralisation de l'appareil étatique vers les organismes, les régions et les autorités locales a été au cœur des réformes engagées dans de nombreux pays. Or, elle singularise la gouvernance suédoise depuis des siècles. En outre, face aux préceptes de la nouvelle gestion publique, la Suède a été qualifiée de réformiste timide par Christensen et Laegreid, qui la comparaient à la Norvège (Christensen et Laegreid, 1998). Les réformes inspirées par la nouvelle gestion publique ont été introduites graduellement, au cas par cas. On a certes assisté à un engouement pour la mesure de la performance et pour la gestion par objectifs et par résultats, mais le noyau des valeurs du *Rechtsstaat* (légalité, équité et transparence) garde son importance et s'inscrit à l'encontre d'un extrémisme réformateur favorable à une gestion par les lois du marché. Comme on le verra plus loin, cette fascination modérée pour la nouvelle gestion publique et par voie de conséquence la lenteur avec laquelle les réformes de cette gestion ont été adoptées s'explique par les arrangements constitutionnels du système de gouvernement suédois.

L'ancienneté de certains organismes publics fait partie des traits caractéristiques du système politique suédois. Les réformes administratives récentes ont eu pour but d'ouvrir la porte du secteur public au marché et à ses pratiques et de généraliser la gestion par résultats. Pour les organismes, la question de leur autonomie légale et factuelle a donné lieu à un long débat qui se poursuit encore aujourd'hui. Un groupe de juristes prétendent que la Constitution subordonne les organismes aux ministères; ces derniers sont donc confortés légalement et leurs actions constituent un levier essentiel au bon fonctionnement du système. Unique exception à ce modèle: les ministres et leurs bureaux ne doivent pas donner d'ordres aux organismes sur les enjeux en discussion. Mais plus globalement, les ministères peuvent et doivent gouverner et exercer un contrôle sur les organismes (voir par exemple le récent rapport de la commission d'enquête sur les relations entre les ministères et les organismes – SOU, 2007).

En Suède, les ministres sont réputés pour ne pas influencer les délibérations ponctuelles des organismes. Le comportement inverse entraînerait une enquête parlementaire et des accusations de « dirigisme ministériel ». Résultat: les membres du gouvernement hésitent à employer les moyens mis à leur disposition, fussent-ils légaux. Pour remédier à ce problème, des ateliers animés par les plus grands juristes ont été proposés ces dernières années aux ministres et aux sous-ministres afin de les informer de leurs droits et de leurs obligations en la matière.

À l'inverse, un groupe de « réalistes » affirme que les organismes sont autonomes *de facto*, situation qu'ils jugent parfaitement saine. Les réalistes, qui, pour la majorité d'entre eux, n'ont pas de formation en droit constitutionnel ni en science politique, mais plutôt en gestion des affaires, soutiennent que la réforme devrait respecter les comportements des institutions. Si les ministères et les organismes valident les arrangements présents, il n'y a pas lieu d'intervenir.

Ce débat est alimenté par une inégalité croissante entre les organismes et les ministères. Le modèle constitutionnel traditionnel prévoyait que les ministères, responsables de l'élaboration des politiques et de la gouvernance du pays, forment de vastes institutions et que les organismes, chargés de l'implantation des

politiques, demeurent de taille relativement modeste. L'expertise devait s'ancrer dans le long terme au sein des ministères, plus riches en ressources, alors que les organismes, dépendant des arbitrages budgétaires, ne devaient bénéficier que d'une autonomie financière relativement limitée. Cependant, avec le temps, c'est pratiquement l'évolution contraire qui s'est produite. Les ministères sont devenus des institutions de taille réduite, occupés essentiellement par la prise en charge des questions politiques majeures ou par la gestion des médias. Dans le même temps, les organismes ont grandi, au point, dans certains cas, d'apparaître comme d'impressionnantes organisations et ils ont développé de vastes expertises, en privant ainsi les ministères.

L'évolution de la relation entre les ministères et les organismes a également influé sur le processus d'élaboration des politiques, et ce, de multiples façons. Une tendance révélatrice est le fait que les employés des ministères, tant les fonctionnaires que les autres employés, demandent de plus en plus souvent l'avis des organismes. Dans les ministères, il est tenu pour acquis que les personnels des organismes tirent profit de ressources considérables et qu'ils sont protégés contre les pressions médiatiques et les urgences événementielles. Cette position « idéale » leur confère l'autorité pour conseiller l'élaboration des politiques. Même si c'est le cas, cette répartition des rôles favorise les activités et les besoins des organismes, mais aussi les intérêts particuliers de leur secteur au détriment de la politique nationale. Cette situation semble indiquer un déclin dans la capacité du gouvernement central d'élaborer des politiques (un problème pas précisément suédois, qui s'est également présenté dans d'autres pays comme le Canada – voir Aucoin et Bakvis, 2005).

Au demeurant, certains organismes – l'Agence de développement international, Vinnova et Nutek (développement économique), des organismes du secteur de la protection de l'environnement – ont progressivement acquis du crédit sur le plan politique et publient désormais des déclarations de politiques en espérant qu'elles soient avalisées par leur ministère de tutelle. Cette pratique est conforme à la philosophie constitutionnelle selon laquelle les organismes doivent informer les ministères des changements significatifs dans leurs champs de

compétence. Par contre, suivre les « instructions » des organismes pour élaborer des politiques peut provoquer des situations où ces politiques ne recevraient pas l'assentiment de l'opinion publique, ce qui risquerait d'exacerber les problèmes posés par la segmentation et la fragmentation de la gouvernance.

Il est sans doute encore plus étonnant de constater que plusieurs des ombudsmans récemment nommés (par exemple ceux chargés de la protection des droits des immigrants et des homosexuels) reçoivent des directives du gouvernement en vue d'influencer l'opinion publique dans leur sphère respective. Les critiques soulignent que ce comportement va à l'encontre du principe constitutionnel selon lequel seules l'impartialité et l'objectivité doivent guider l'action administrative. En tout état de cause, il paraît évident que le processus d'élaboration des politiques a, dans certains cas, été inversé ; nombre d'initiatives proviennent des organismes et elles sont soumises aux ministères afin qu'ils les traduisent en politiques (SOU, 1983 ; Rothstein, 2005).

Il faut préciser que ces évolutions ne reflètent pas des changements institutionnels conscients et délibérés. Elles représentent plutôt une dérive graduelle à long terme de la trajectoire des tâches et des rôles institutionnels. S'agissant des relations entre les ministères et les organismes, les réformes en cours sont de deux types. La coalition menée par les conservateurs (depuis 2006) a créé deux commissions d'enquête pour évaluer le modèle des organismes : l'une examine la structure du système tandis que l'autre formule des propositions de modernisation et de simplification du positionnement des organismes. Pour ce qui est des enjeux structurels, le gouvernement est déterminé à renverser la tendance classique à la multiplication des organismes, soit en opérant des fusions soit, procédure moins habituelle, en les abolissant. L'augmentation antérieure du nombre d'organismes reflétait d'une certaine manière les difficultés de leur positionnement. Dès lors qu'il semble plus facile d'orienter la mission d'un organisme au moment de sa création que de la changer une fois en activité, les gouvernements, toutes idéologies confondues, ont préféré la première stratégie à la seconde, ce qui a eu pour conséquence d'accroître le nombre des organismes.

Les analyses touchant à l'orientation des activités des organismes ont dénoncé l'uniformité de l'attitude gouvernementale. Leurs auteurs ont suggéré aux gouvernements d'assurer la surveillance des petits organismes avec une grande souplesse au contraire de la tutelle des grandes organisations œuvrant dans les secteurs clefs de l'élaboration des politiques (SOU, 2007).

Ce bref survol des enjeux actuels de la relation entre les ministères et les organismes publics montre que le contexte réformateur suédois est profondément divisé, sinon atomisé, sur le plan institutionnel. Il faut ajouter à ce portrait une autre spécificité du système politique suédois, à savoir la grande autonomie dont jouissent les autorités régionales et locales. Ainsi, le système gouvernemental suédois opère de façon centrifuge : les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques bénéficient d'une large autonomie. Cet arrangement institutionnel a pour effet de transformer chaque changement en processus lent et complexe. De plus, bien que le gouvernement central demeure le siège indiscutable du pouvoir politique en Suède, son aptitude à orienter et à diriger les destinées du secteur public et de la société en général est contrainte par une faible capacité organisationnelle, par la concurrence d'organismes autonomes puissants et par des régions et des municipalités qui possèdent les moyens de résister aux pressions du gouvernement central grâce, notamment, à leur habileté à obtenir des aides de l'Union Européenne. Enfin, le secteur privé suédois – en particulier les grandes sociétés comme Ericsson, Volvo, SAAB et SKF – est hautement internationalisé et le gouvernement craint d'imposer des mesures qui inciteraient ces entreprises à délocaliser leurs activités vers d'autres pays. Ainsi, pour toutes ces raisons, l'exercice du pouvoir par les ministères centraux se trouve-t-il fragilisé.

Étant donné la résistance aux réformes qui singularise le secteur public suédois, un écart étonnant s'est creusé entre la Suède, peu encline à poursuivre les objectifs de réforme, et les pays plus avancés dans la démarche qui commencent déjà à les remettre en cause. Alors que plusieurs pays en sont à réévaluer l'intérêt de la gestion de la performance, la Suède commence à peine à implanter cette réforme. De même, la gestion par résultats, philosophie organi-

sationnelle dont l'étoile pâlit dans certains pays, est toujours le mécanisme d'orientation et de contrôle administratif prédominant en Suède. Cela démontre à quel point les réformes administratives des vingt dernières années ont été conduites au cas par cas plutôt que d'être engagées dans le cadre d'un projet national. L'expérience suédoise rappelle les phénomènes observés en France (Rouban, 2008) et en Norvège (Laegreid et autres, 2008), deux pays qui, comme la Suède, affichent une forte tradition étatiste. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les réformes basées sur l'approche du marché risquent de rencontrer de fortes oppositions dans les contextes nationaux dans lesquels les citoyens ont l'habitude que des normes légales astreignent l'administration publique à un haut degré d'égalitarisme dans ses prestations.

■ LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Il n'existe pas, en Suède, de définition consensuelle de la haute fonction publique. Cette observation serait révélatrice du caractère égalitaire de la culture suédoise ou encore de la séparation traditionnelle entre politique et administration. Ainsi, pourrait-on définir la haute fonction publique de deux façons. D'une part en désignant par tradition le niveau administratif supérieur des ministères à l'exception des ministres et des sous-ministres. Au sein du bureau du gouvernement central de Suède (*regeringskansliet*), cela inclut les hauts administrateurs, les chefs de section et les experts, c'est-à-dire 3 500 individus (Premfors et Sundström, 2007). Le nombre total d'employés du bureau du gouvernement central est d'environ 4 500, sans compter les personnels subalternes, ceux des services techniques et les « conseillers politiques » (dont il est fait mention plus loin), un groupe restreint, mais important. Moins de 4 % des personnels du bureau du gouvernement central sont nommés par le pouvoir politique : il s'agit des ministres, des sous-ministres, des conseillers politiques et de certains cadres du bureau de l'information.

Une définition plus large de la haute fonction publique ajoute, d'autre part, les directeurs généraux des organismes ce qui hausse le total des intéressés aux alentours de 4 000 personnes. Associer les directeurs généraux des organismes et les fonctionnaires du bureau du gouvernement central ressemble toutefois à une fausse représentation en donnant l'impression

que des liens étroits et permanents unissent les chefs des organismes et les dirigeants des ministères. Le cadre constitutionnel suédois creusant un écart distinct entre les ministères et les organismes, cette définition de la haute fonction publique ne serait donc pas acceptable.

Au sein des ministères, les conseillers politiques forment un groupe réduit (moins de 100 personnes), mais leur nombre croît depuis une décennie. Ils étaient 17 en 1985 et on en comptait 80 en 2006 (Niklasson, 2005; Premfors et Sundström, 2007, p. 70-73). Cette tendance a provoqué un débat à propos de la politisation croissante du bureau du gouvernement central. Les conseillers politiques travaillent au contact direct des ministres auxquels ils prodiguent des conseils politiques et dont ils rédigent des discours. Ils s'occupent également des relations avec la presse et de la coordination des politiques entre les ministères. Un grand nombre de ces conseillers se retrouvent auprès du premier ministre. Compte tenu de leur accès privilégié aux ministres et aux sous-ministres, des tensions peuvent naître entre les conseillers et les fonctionnaires. Cependant, les études les plus récentes n'ont pas révélé de tels conflits. Seuls 27 % des personnels du bureau du gouvernement central estiment qu'il y a un trop grand nombre de conseillers politiques. Qui plus est, lorsque les participants ont été interrogés sur l'influence politique des conseillers, ceux-ci apparaissaient au 17^e rang, sur 19 catégories d'employés du bureau du gouvernement central (Premfors et Sundström, 2007, p. 12). On peut donc en conclure qu'il n'existe pas, du moins au sein de l'organisation, de véritable controverse entourant la présence des conseillers politiques.

La première tâche de la haute fonction publique est la préparation des énoncés de politiques. Cela implique de maîtriser dans sa totalité le processus d'élaboration des politiques. Celui-ci débute habituellement par la nomination d'une commission d'enquête. Ces commissions se réunissent sous l'égide des ministères et les rapports des commissions sont envoyés aux principaux organismes et aux groupes d'intérêts, chargés de les commenter. Cette procédure est dite de *remiss*. La rédaction des projets de loi ouvre pour la haute fonction publique une période d'après négociations entre les ministères et en leur sein. Ces négociations sont devenues de plus en plus absorbantes au fur et à mesure que la Suède adoptait des

politiques cadres comportant des objectifs de société auxquels tous les projets de loi doivent se conformer. Grâce à la croissance économique du début des années 1990, la liste de ces objectifs est désormais arrêtée à seize, dont l'intégration ethnique, les droits humains et le développement durable. La gestion de ces enjeux transversaux requiert une forte collaboration et de multiples négociations entre les ministères. Rédigé en 2000, un projet de loi sur le développement économique a par exemple nécessité 56 brouillons avant d'être adopté par le cabinet et soumis au Parlement (*Riksdag*). Le temps consacré et l'énergie dépensée dans un tel processus de délibération sont confondants.

■ LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LES CHANGEMENTS DE POLITIQUES

En Suède, la relation quotidienne entre les politiciens et les hauts fonctionnaires se caractérise au premier chef par un fort sentiment de loyauté des bureaucrates à l'endroit des élus (Premfors et Sundström, 2007). L'idéal normatif selon lequel la haute fonction publique doit servir avec compétence et neutralité le gouvernement en place est largement accepté dans le système suédois. Cette loyauté se manifeste dans l'exécution sans état d'âme des politiques gouvernementales, mais aussi sous d'autres formes, dont l'aversion des hauts fonctionnaires pour les fuites et les manipulations médiatiques, souvent d'origine partisane, qui déstabilisent les politiciens montrés du doigt et nuisent aux politiques.

Au chapitre de la loyauté, le moment de vérité survient lors des périodes de grands bouleversements politiques. L'histoire de la Suède reste marquée par certaines époques durant lesquelles la politique gouvernementale et, de fait, le modèle du rôle de l'État dans la société, ont fait l'objet de profondes remises en question. Un de ces moments s'est produit en 1932 avec l'arrivée au pouvoir du Parti social-démocrate, nettement favorable à des politiques davantage proactives que celles du gouvernement précédent. Bien que théoriquement nommés en dehors de tous critères politiques, les hauts fonctionnaires, dans leur majorité issus de la classe moyenne et de la bourgeoisie, ont freiné ou bloqué la mise en œuvre de ces politiques, ce qui a convaincu le cabinet

d'alors de créer de nouvelles structures pour passer outre l'apathie de la haute fonction publique (Rothstein, 1990).

A contrario, 44 ans plus tard, en 1976, quand les partis du centre-droit ont formé le premier gouvernement non socialiste depuis 1932, les nouveaux membres du cabinet ont dû affronter une « rangée de boucliers rouges » lorsqu'ils se sont présentés devant leurs employés permanents, censés pourtant avoir été choisis sans motivation partisane. Même les hauts fonctionnaires de carrière montraient de la sympathie pour les sociaux-démocrates et il fallut du temps pour rétablir l'harmonie et le respect mutuel dans les relations entre les ministres et leurs hauts fonctionnaires (Levin, 1983 ; Pierre, 1995).

Il s'agit là de toute évidence de deux périodes troubles, des moments charnières du point de vue des relations entre les politiques et les administrateurs. Il est courant depuis lors de vivre des changements de gouvernement avec des passations des pouvoirs routinières, transitions d'autant plus facilitées que les différences entre les politiques de gauche et de droite sont de nos jours moins prononcées. Pour autant, la Suède a connu des changements de politiques clairs au cours des années 1990, changements qui ont eu un réel impact sur son économie. L'affrontement ne se déroulait plus entre les politiciens et les bureaucrates, mais entre le ministère des Finances et d'autres ministères. La crise fiscale et budgétaire du début des années 1990 a entraîné au sein du gouvernement central une concentration du pouvoir au profit du ministère des Finances, position avantageuse qui perdure encore aujourd'hui. Le ministère des Finances a usé de son autorité pour s'assurer d'une part que les ministères feraient preuve d'une discipline budgétaire rigoureuse, mais aussi pour forcer d'autre part ces mêmes ministères à endosser la philosophie de la gestion par résultats. La version suédoise de ce modèle a été initiée par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, puis approuvée par les politiciens avant d'être étendue à l'ensemble des ministères et organismes.

Jusqu'à un certain point, le contrôle limité exercé par le cœur du système rend tout changement politique plus malaisé à conduire, comparativement à des systèmes plus centralisés. Les nouvelles initiatives

politiques doivent en effet obtenir d'abord l'adhésion de plusieurs ministères centraux avant d'espérer obtenir du succès auprès des organismes autonomes et, le cas échéant, auprès des autorités régionales et locales. Par conséquent, les obstacles politiques et institutionnels à la mise en œuvre des nouvelles politiques sont nombreux. De surcroît, les changements de politiques sont tributaires de l'appui de la haute fonction publique. Un tel soutien est attendu, bien qu'il soit arrivé dans l'histoire que des bureaucrates s'opposent aux réformes et que des hauts fonctionnaires – parfois en accord avec de jeunes politiciens des ministères – renâclent pour appliquer des politiques inspirées par d'autres ministères, notamment celles du ministère des Finances.

Toujours jusqu'à un certain point, il semble plus facile d'instaurer un changement de politique au moment d'une transition gouvernementale que dans le quotidien des réformes administratives. Dans le cas des hauts fonctionnaires, il peut sembler paradoxal que l'«action» représente moins une source de conflit potentiel que la «méthode d'exécution de l'action». La loyauté dont ils font preuve volontiers envers les chefs politiques est relative à la politique et non à la procédure. L'adoption de nouveaux systèmes d'allocation budgétaire ou de suivi des organismes et des autorités régionales ou locales n'est pas toujours saluée avec enthousiasme. De même, l'introduction de la gestion par résultats a été fraîchement accueillie par les dirigeants des organismes, encore que leur rétivité ait été causée en partie par le fait que la nouvelle orientation s'accompagnait de sérieuses coupes budgétaires.

Un autre changement, sans doute plus profond, du *modus operandi* de la fonction publique a eu lieu à la suite de l'émergence des nouvelles façons de gouverner. La notion selon laquelle l'État devrait «barrer sans donner de coups de rame» (Osborne et Gaebler, 1992) avait des conséquences pour la fonction publique. Bien que la participation de la société civile ne soit pas en soi une nouveauté en Suède, l'accent mis sur les mécanismes de collaboration a incité la haute fonction publique à créer des réseaux et à coopérer étroitement avec des intervenants extérieurs et des groupes d'intérêts. Des données colligées en 2005 pour un programme de recherche

sur le bureau du gouvernement central (Premfors et Sundström, 2007) indiquent néanmoins que cette stratégie a été plus ou moins bien admise par les hauts fonctionnaires. Bien que les deux tiers d'entre eux accordent de l'importance aux réseaux comme instruments d'accès à l'expertise et au savoir et que par ailleurs 40 % signalent que leur ministère œuvre à la création de réseaux comprenant des partenaires externes, seule la moitié considère que les réseaux sont des outils efficaces de gestion des conflits.

La «nouvelle façon de gouverner» exige de la haute fonction publique qu'elle apprenne à connaître les intervenants sociaux, puis à transiger et à négocier avec eux – quelquefois des groupes cibles politiques intéressants – et qu'elle se fie moins aux instruments traditionnels et plus coercitifs des politiques publiques (Pierre, 2007). Cette stratégie lui permettrait de barrer sans ramer. Toutefois, cette manière de faire risque de rendre les hauts fonctionnaires dépendant de l'appui des intervenants sociaux et enclins parfois à favoriser certains groupes d'intérêts. Il est difficile de traiter avec des partenaires externes lorsque le but ultime est de les diriger. La consultation devient fatalement un processus d'accommodation et conduit à la recherche du plus petit dénominateur commun au détriment d'une véritable participation. C'est pourquoi, au sein des ministères, d'aucuns prédisent que cette nouvelle gouvernance accroîtra le pouvoir et l'autorité de la haute fonction publique. Dans le même temps, les hauts fonctionnaires doivent continuer de répondre aux questions des autorités politiques et se trouvent ainsi écartelés entre leur engagement dans les réseaux extérieurs et leurs devoirs de lieutenants du gouvernement.

■ LES HAUTS FONCTIONNAIRES

Observons maintenant de plus près la haute fonction publique. Encore une fois, le groupe des dirigeants supérieurs des ministères ne forme pas en Suède un ensemble distinct comme c'est par exemple le cas en France avec les membres des «grands corps». Il s'agit plutôt d'un groupe de bureaucrates de haut niveau dont les principales tâches sont l'élaboration des politiques publiques et la gestion quotidienne de l'action gouvernementale.

Le recrutement, la formation et la gestion des ressources humaines

Les hauts fonctionnaires font état d'un niveau de scolarité élevé : 95 % détiennent un diplôme universitaire et nombreux sont ceux qui possèdent des diplômes postdoctoraux. La voie traditionnelle pour atteindre les strates supérieures des ministères est de grimper les échelons institutionnels, en dépit du fait qu'un nombre croissant de hauts fonctionnaires (presque 23 % en 2005) soient recrutés dans le secteur privé ou au sein des groupes associatifs (Premfors et Sundström, 2007, p. 78). Mais d'une manière générale les carrières se construisent à l'intérieur d'un ministère ou par des affectations dans d'autres ministères. Auparavant, les transferts d'un ministère à un autre étaient compliqués parce que chaque entité ministérielle constituait une personne morale distincte, obligeant le fonctionnaire muté à changer d'employeur. En 1997, les ministères et le bureau du premier ministre ont été fusionnés en une seule et même entité, le bureau du gouvernement central, en partie pour simplifier la coordination interministérielle, mais également pour faciliter les mutations de personnel d'un ministère à un autre.

La formation type des hauts fonctionnaires est le diplôme universitaire en sciences sociales. L'enseignement supérieur suédois n'offre pas de programme spécifiquement orienté vers l'administration publique. Le recrutement au sein des ministères ou des organismes s'effectue de façon plus ou moins *ad hoc*, à une exception près : le ministère des Affaires extérieures qui a depuis longtemps mis en place son propre programme de formation. Plus récemment, un programme de formation-recrutement pour l'ensemble des ministères avait été introduit, mais il a été aboli quelques années plus tard. La formation continue est également sous-institutionnalisée et n'offre des cours aux personnels des ministères que sur une base irrégulière et optionnelle. Dans la réalité, quelques anecdotes tendent à démontrer que les gestionnaires s'opposent parfois à ce que leurs employés suivent de tels cours.

Ainsi, dans un pays qui s'est longtemps vanté de détenir le plus vaste secteur public du monde occidental (peut-être à tort), la formation en administration publique a été clairement négligée. Certes le modèle

suédois permet aux futurs employés du secteur public d'acquérir en premier une vaste formation universitaire théorique au niveau du baccalauréat ou de la maîtrise, puis un savoir plus concret sur le lieu du travail. Mais le défaut de cet arrangement réside dans le fait que les ministères et les organismes soient contraints d'investir du temps et des ressources pour assurer cette formation. Malgré l'absence de données systémiques et comparables à celles d'autres pays, il semble bien que le recrutement, la formation, la formation continue et la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique suédoise – ainsi que dans le secteur public en général – ne soient pas au niveau des autres pays.

Les actions des fonctionnaires

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les principales réformes administratives entreprises en Suède n'ont pas été, comme dans bien des pays, des réformes de structure. Elles sont plutôt à rapprocher de l'affaiblissement de monopoles publics et de l'altération des relations entre les institutions. On trouve en Suède un défaut évident de politique de modernisation cohérente du secteur public, ce qui paraît être le cas dans d'autres pays (Laegreid et autres, 2008; Rouban, 2008). L'État suédois est à l'avant-garde dans les domaines du cybergouvernement, des modèles acheteur-fournisseur (surtout aux niveaux régional et local) ou de la gestion par résultats des marchés publics, mais aucune réforme à long terme du secteur public n'a vu le jour. Deux raisons expliquent cet état de situation : l'autonomie institutionnelle des organismes et des gouvernements régionaux et locaux et la force respective des ministères et des organismes. L'addition de ces paramètres fait en sorte que ceux qui font l'objet des tentatives de réforme d'envergure (les organismes et les ordres inférieurs de gouvernement) parviennent à ralentir et à empêcher la mise en œuvre de ces politiques réformatrices ambitieuses.

La fonction publique est intégrée à son environnement institutionnel. Ses rapports avec les organismes tiennent plus de la collecte d'information et de la discussion que du commandement et du contrôle. La fonction publique est également l'exécutant de la nouvelle politique privilégiant la participation et les réseaux. Cela signifie que la haute fonction publique doit

résoudre des problèmes liés à des partenariats stratégiques dans un environnement exogène. Dans un univers professionnel où la valeur du savoir augmente sans cesse, il est étonnant de voir les personnels des ministères solliciter les employés des organismes en vue d'obtenir de l'information. Il est vrai que les études montrent que des réseaux informels existent depuis longtemps entre les ministères et les organismes et qu'ils jouent un rôle clef dans l'efficacité du système de gouvernance (Pierre, 1995). Le terrain de jeu semble toutefois plus favorable aux organismes en raison de l'inégalité croissante entre les ministères et les organismes.

■ CONCLUSION

La fonction publique suédoise n'est pas caractérisée par l'élitisme et l'esprit de corps qu'on rencontre dans d'autres pays européens. Bien que le recrutement se concentre dans la classe moyenne, il n'existe tout simplement pas de tradition de privilèges parmi les personnels des ministères. Cette conjoncture peut justifier l'absence de programme institutionnel de formation pour les fonctionnaires des ministères (à l'exception du ministère des Affaires extérieures qui, c'est à noter, entretient lui un esprit de corps).

Les missions de la haute fonction publique et les rôles qu'elle tient trahissent la position centrale de l'État dans la société et l'incidence majeure de la

politique gouvernementale dans les changements sociaux. La Suède est une société étatique « centriste » qui a éprouvé des difficultés à s'ajuster aux réalités politiques et économiques de la mondialisation et du néolibéralisme. En mettant l'accent sur la nouvelle façon de gouverner, les hauts fonctionnaires d'aujourd'hui ont changé de costume et accomplissent désormais une performance bien différente de celles de leurs prédécesseurs. Dans cette perspective, le plus grand défi est assurément de parvenir à combiner le respect d'un encadrement législatif fort et l'exercice du pouvoir public d'une part, et l'engagement dans des réseaux coopératifs plus informels, d'autre part.

Pour tous ces considérants et bien d'autres encore (la mondialisation, les compressions budgétaires, l'approfondissement d'un modèle de politique habilitante, etc.), la haute fonction publique de la plupart des pays occidentaux subit une métamorphose. Au-delà des mouvements structurels, telle la création de nouveaux organismes, le mode opératoire de la fonction publique est affecté par les changements de majorités politiques. Pour les membres de la haute fonction publique, cela rend nécessaires l'acquisition et l'utilisation de nouvelles compétences et une élévation du niveau de la formation permanente. Dans le même temps toutefois, les hauts fonctionnaires demeurent les fidèles lieutenants du gouvernement. Leur rôle dans la gouvernance continuera d'évoluer, mais ce sera pour grandir et non pour diminuer.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J., R. Putnam et B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Aucoin, P. et H. Bakvis (2005). « Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest », dans M. Painter et J. Pierre (dir.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave, p. 185-204.
- Christensen, T. et P. Laegreid (1998). « Administrative Reform Policy: The Case of Norway », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, n° 3, p. 457-475.
- Laegreid, P. V. W. et autres (2008). *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1985-2007: Increased Specialization or a Pendulum Shift?*, communication présentée au COSTY meeting, Utrecht, 3 et 4 juin.
- Levin, B. (1983). « En Skog av Röda Nålar: Om politiseringen av department och forvaltning », dans B. Rydén (dir.), *Makt och Vanmakt*, Stockholm, SNS, p. 91-100.
- Niklasson, B. (2005). *Contact Capital in Political Careers: Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees*, Gothenburg, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Premfors, G. et G. Sundström (2007). *Regeringskansliet*, Malmö, Liber.
- Pierre, J. (2007). « From Managing the State to Managing Contingencies: Changing Roles of the Senior Civil Service in Sweden », dans E. C. Page et V. Wright (dir.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, Palgrave, p. 208-223.
- Pierre, J. (1995). « Governing the Welfare State: Public Administration, the State, and Society in Sweden », dans J. Pierre (dir.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar, p. 140-160.
- Rothstein, B. (2005). « Från Ämbetsverk till Ideologiska Statsapparater », dans B. Rothstein et L. Vahlne-Westerhäll (dir.), *Bortom den Starka Statens Politik*, Stockholm, SNS, p. 186-220.
- Rothstein, B. (1990). *The Social Democratic State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Rouban, L. (2008). « Reform without Doctrine: Public Management in France », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n° 2, p. 133-149.
- SOU (2007). *Att styra staten – regeringens styring av sin förvaltning*, [rapport n° 75], Stockholm, Fritzes.
- SOU (1983). *Politisk Styrmning – Administrativ Självständighet*, [rapport n° 39], Stockholm, Report by Royal Commission.