



Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 51 - février 2013



Suède : une nouvelle étape de la mutualisation des services

Mettre en commun (« mutualiser », suivant le terme consacré) les fonctions support, pour permettre aux agences opérationnelles de se recentrer sur leur cœur de métier : c'est ce qu'a entrepris la Suède, qui vient de créer un centre de services dédié.

Depuis juin 2012, la Suède s'est dotée d'un centre de services partagés autonome – une « quasi-agence » – qu'elle met à la disposition de toutes les agences opérationnelles. Pourquoi cette création, et quels bénéfices le gouvernement suédois en escompte-t-il ?

Dans les années 1990, la vogue du « New Public Management » (NPM) avait entraîné une disparition des centres de services partagés (pour les fonctions support) qui avaient vu le jour les années précédentes : la tendance était alors à l'« autonomisation » des agences et des ministères, et les centres existants avaient été démantelés et décentralisés dans les entités. Puis, assez rapidement, « certains gouvernements se sont rendu compte que la solution présentait des inconvénients », indiquait un rapport de l'OCDE en 2010¹. « En particulier, les effectifs avaient beaucoup augmenté dans les fonctions support, et de nombreux problèmes de pilotage et de contrôle se posaient. » Ces gouvernements ont donc fait machine arrière et « adopté une approche plus pragmatique », fondée entre autres sur le retour aux centres de services partagés. Parmi les différents pays qui ont entrepris la démarche, la Suède fait souvent figure de pionnière.

Séparation historique entre fonctions métier et support

Il est vrai que, contrairement à d'autres pays ayant suivi la même voie (Danemark, Finlande...), la situation de la Suède est un peu particulière, souligne l'OCDE². D'abord du fait d'une longue tradition de séparation entre les fonctions stratégiques (confiées à des *core ministries* restreints) et les fonctions opérationnelles, que prennent en charge des agences parfois très importantes et dotées d'une large autonomie. Ensuite, parce durant les années 1990, lors d'une crise économique et budgétaire majeure, la Suède a très largement réduit ses effectifs publics, par le biais de privatisations mais aussi du licenciement de près de 20 % des agents. Il a fallu réorganiser, retrouver des gains de productivité, et la Suède a alors entrepris de reconstruire des mutualisations de services.

¹ Public administration after « New Public Management », <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?k=5KMH43C82WS5&lang=fr>

² Actuellement, 4 % du personnel d'administration centrale seulement est en fonction dans les *core ministries* (4 620 équivalents temps plein), 96 % dans des agences (111 000 équivalents temps plein).

De longs travaux préparatoires ont ainsi abouti à la création du National Government Service Centre, en 2012. En avril 2011, un rapport d'enquête avait été remis au gouvernement. Il suggérait la création du centre et définissait trois premiers domaines d'intervention : la gestion salariale, la gestion financière et le eCommerce (centralisation des achats en ligne). Il estimait les économies d'échelle envisageables à quelque 55 millions de dollars par an, sachant que le centre serait entièrement financé par les recettes, les services étant facturés « de manière uniforme et en toute transparence » aux agences clientes. Le rapport préconisait également de commencer sur la base du volontariat, l'objectif étant de permettre aux agences de se recentrer sur leur cœur de métier.

Liberté de choix mais avec obligation de résultat

Les préconisations ont été retenues et le centre, placé sous la double tutelle de l'agence des impôts et de l'agence de la sécurité sociale, a été inauguré en juin 2012. Il pilote les fonctions support des agences adhérentes dans les trois secteurs définis. Même si elles doivent en permanence trouver des économies en raison du budget contraint qui leur est alloué (ce qui est évidemment incitatif), elles sont libres de passer ou non un accord avec le centre, par un contrat détaillant les services qu'elles lui délèguent, mais le gouvernement indique « pour que la réforme soit profitable, un (tel) accord devra être passé avec un quart de toutes les agences avant la fin 2015. A défaut, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour les contraindre à prouver qu'elles assurent leurs tâches administratives aussi efficacement que leurs missions propres ³ ». En somme, la Suède a opté pour un « volontariat maîtrisé », qui s'oppose par exemple à la méthode finlandaise ou hollandaise, dans laquelle les ministères sont incités au partenariat avec les centres de services mais n'y sont en aucun cas contraints, ou à la méthode danoise, où le partenariat est imposé d'emblée de manière « top-down ⁴ ».

Concrètement, indique le centre, les agences sont libres de choisir les services auxquels elles adhèrent, « en achetant un ou plusieurs services ». Ensuite, « le processus se décompose en cinq phases : évaluation du besoin, définition du besoin, mise en œuvre, déploiement, stabilisation ». Dans la phase d'évaluation, le centre prévoit donc les moyens en temps et en personnel qu'il consacrerait à l'agence et propose une analyse complète – à court et long terme – des solutions qu'il propose, accompagnée d'une analyse des risques. Une « lettre d'intention » est alors signée. Dans la phase suivante, les employés de l'agence sont formés aux procédures dématérialisées, et l'on élabore un plan de déploiement et de communication. Lors de la mise en œuvre, les services sont d'abord livrés aux supérieurs hiérarchiques, pour contrôle, puis c'est enfin le déploiement et la stabilisation.

Une offre en constante progression due au succès de la méthode

En fait, le succès a été assez rapide, signe sans doute que la création correspondait à un besoin. En novembre 2012, le centre comptait déjà 90 organismes clients, soit 14 % de l'ensemble de l'Administration publique. « Notre objectif d'atteindre 25 % d'ici la fin de l'année 2015 est en bonne voie », disait alors le responsable du centre. Un souhait appelé à s'accomplir si l'on en juge par l'arrivée de nouveaux clients dès décembre (l'agence de sécurité sociale et la Swedish National Financial Management Authority ⁵, en particulier), qui a entraîné pour le centre le recrutement de 20 nouveaux agents, faisant passer ses effectifs à 220 salariés. Les prestations de « e-commerce », en particulier, vont être déployées à grande échelle courant 2013 ; en termes RH, le centre propose pour l'instant la gestion des retraites et de la masse salariale et, en termes financiers, la gestion des voyages, la facturation et le suivi comptable. D'autres services vont être progressivement offerts, comme le stockage des archives de messagerie, l'accompagnement à la passation de marchés et un support administratif et technique.

Claire Fargeot-Boll

³ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/15477/a/195555>

⁴ *Op. cit.*, p. 1

⁵ Agence du ministère des Finances, chargée de la gestion financière pour l'ensemble des agences ainsi que de l'analyse et des prévisions budgétaires.