

# Irlande

## Les fonctionnaires à l'heure du management de la performance

Pascal UGHETTO

Le gouvernement passe à l'acte dans sa volonté de soumettre ses agents, et notamment le *Civil Service*<sup>1</sup>, à une obligation de rendre des comptes sur leur performance. Il y a là une confirmation d'un discours favorable à un meilleur retour sur investissement de la dépense publique, qui avait pris une certaine force dès 2002. Acquis à cette idée, le gouvernement a aussi été poussé dans ce sens par un patronat très actif sur ce type de pression. Il a cependant dû choisir entre privilégier l'aspect doctrinaire ou, au contraire, pragmatique.

De fait, s'il joue un rôle de relais des discours libéraux les plus fermes, cela n'exclut pas une plus grande prudence dans son action. Il s'agit notamment de modérer les pressions lorsqu'elles entrent en contradiction avec l'effort entrepris, à travers les derniers pactes sociaux, pour apaiser les relations sociales internes au secteur public et diminuer la conflictualité.

---

### Sale temps idéologique pour les agents de l'État

Le gouvernement Fianna Fáil de Bertie Ahern semble décidé à accroître la performance de ses agents. Le discours à leur égard s'est durci. Divers acteurs, dont le patronat, ont annoncé en 2003 et 2004 que le temps des réformes, en gestation depuis plusieurs mois, était venu.

### Vent libéral...

Un facteur d'accélération a été fourni par le *benchmarking*, dispositif de comparaison des salaires et du contenu du travail des fonctionnaires vis-à-vis du secteur privé introduit dans le précédent pacte social, *Programme for Prosperity and Fairness*, afin de remédier à la déconnexion des dynamiques salariales dans le privé et le public et au décalage introduit par le boom économique de la décennie 1990<sup>2</sup>. Il a assez largement cristallisé ces exigences d'adaptation du sec-

---

1. Comme dans les autres pays anglo-saxons, le *Civil Service* désigne les effectifs employés par le *Government*, autrement dit l'administration directement nécessaire à l'exécutif. Comme au Royaume-Uni, il existe une faible décentralisation. On distingue le *Government* et le *local government* (les autorités locales), qui correspond aux villes et aux comtés.

2. Voir P. Ughetto, « Priorité à la compétitivité ou aux niveaux de vie ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 78, sept. 2002.

teur public. Le contexte a été donné, à la fin de cette année 2003, par un budget 2004 affichant un souci de maîtrise de la dépense publique passant par une progression cantonnée à celle de la masse salariale. Seuls les ministères de l'Education et de la Science et de la Santé se sont vus gratifiés de progressions supérieures à l'inflation tandis que, au sein des différents ministères, divers budgets (maintenance, équipements, embauche de consultants extérieurs...) subissaient des restrictions constituant autant d'invitations faites aux agents de se plier à un effort quantitatif et qualitatif.

Les augmentations consécutives au *benchmarking* constituent une partie de la masse salariale. Le gouvernement a dû se défendre, en les faisant figurer au budget, de les avoir considérées comme une formalité et a dû réaffirmer qu'il les subordonnait à la réalisation constatée d'améliorations du service public et de gains de productivité. De fait, le gouvernement ne se contentait pas de suivre les recommandations de l'instance du *benchmarking* (*benchmarking body*) suggérant une revalorisation moyenne de 8,9 % mais aussi les termes d'un accord conclu avec les organisations syndicales, dans le cadre de l'actuel pacte social, *Sustaining Progress*, qui prévoyait un programme de modernisation et de changement comme contrepartie à ces augmentations<sup>1</sup>.

Mais c'est aussi la conjoncture économique moins faste que celle des années précédentes et ne laissant pas encore apercevoir de reprise, qui, dans le second semestre 2003, a fait monter les protesta-

tions de certains milieux contre l'hypothèse d'augmentations qui se réduiraient à une simple formalité. Côté patronal, dans un exercice qui lui est habituel, l'Irish Business and Employers Confederation (IBEC), s'est montré active à présenter les difficultés économiques comme nécessitant de l'Etat qu'il sache « épargner l'argent ». Elle l'exhortait à doubler les objectifs de diminution de l'emploi sur trois ans de 5 000 à 10 000 emplois et à revoir ses promesses relatives aux derniers versements consécutifs au *benchmarking*. L'organisation patronale jugeait en tous points nécessaire de « s'attaquer à la question de l'excellence et de l'efficacité du service public de manière aussi impitoyable que dans n'importe quelle entreprise privée dans le cadre de la concurrence internationale. Toute entreprise du privé qui se trouverait dans la situation du gouvernement actuel présenterait les faits à ses salariés et renégocierait le *benchmarking*. » Dans le cas contraire, ajoutait l'IBEC, il faudrait cependant veiller à ce que les augmentations soient couvertes par plus de productivité, sous la forme de réduction d'effectifs.

Loin d'être isolée, cette préconisation était également formulée par des économistes de banques, par l'Economic and Social Research Institute (ESRI) (soulignant, lui, le risque que ces augmentations n'activent, lors de la reprise des négociations de la deuxième phase de *Sustaining Progress*<sup>2</sup>, les revendications des salariés du privé) mais aussi par l'opposition Fine Gael. Ce parti dénonçait, en

1. Voir P. Ughetto, « Un nouveau pacte social, sans enthousiasme », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, juill. 2003.

2. Voir P. Ughetto, « *Sustaining Progress*, suite et fin », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janv. 2005.

## IRLANDE

effet, dans le *benchmarking* un arrangement réalisé au détriment des contribuables dans la mesure où il détournait vers les salaires des fonctionnaires des ressources qui auraient mérité d'aller vers des priorités comme la santé et les transports. Membres de la majorité, les Progressive Democrats demandaient, de leur côté, de réelles améliorations du service public.

Faisant un pas supplémentaire, l'IBEC a considéré que le secteur public devait prendre des leçons du côté du management privé. Pour son directeur général, de meilleurs services publics ne pourront être obtenus que le jour où leur management « se comportera avec le même état d'esprit que n'importe quelle entreprise du secteur privé. » De ce point de vue, les contreparties concédées par les agents de l'Etat dans le cadre du *benchmarking* lui apparaissaient très insuffisantes. Dénonçant comme malsain que des fonctionnaires intègrent un emploi à vie sans changer d'employeur, l'IBEC militait pour davantage d'allers et retours entre le public et le privé et pour que les hauts responsables ministériels puissent être recrutés dans le privé.

### **... entretenu par les déclarations du gouvernement**

Le gouvernement n'a pu éviter de se livrer à des déclarations plus ou moins tonitruantes pour affirmer sa détermination à exiger de ses agents tous les efforts possibles et pour affirmer le caractère non automatique des augmentations. A plusieurs reprises, il a affiché une fermeté dans le discours, répétant que le paiement des derniers versements était conditionnel, lié à d'importants gains de productivité. Le Premier ministre insistait sur la nécessité d'en finir avec une pratique des années récentes où effectifs et dépense

### **Le parti travailliste, favorable à l'ouverture des services publics à la concurrence**

2003 a aussi vu la position du parti travailliste évoluer en faveur de l'ouverture des services publics à la concurrence. Son chef, Pat Rabbitte, a invité à ne pas voir les choses que « du côté des producteurs » mais aussi de celui des consommateurs. Pour lui, il n'y a pas de raison d'imposer à ces derniers, qui sont aussi des travailleurs, la charge de la protection de l'emploi d'un petit nombre de travailleurs. L'ouverture à la concurrence ne relève pas d'une confiance aveugle dans le marché mais d'un souci de protection des consommateurs. Dans un contexte où les entreprises ne sont pas assurées de maintenir l'emploi, a-t-il affirmé, la tâche de la gauche est devenue plus complexe : si « la lutte des classes avait l'avantage de la simplicité », il y a aujourd'hui « un équilibre plus complexe à tenir entre une diversité d'intérêts – le capital, le travail, les consommateurs et la société ».

publique se seraient accrus « à des taux sans précédent » sans formalisation d'exigences particulières en termes de qualité et de niveau du service rendu. Faire progresser les services publics devait, selon lui, être recherché, non dans l'extension de la dépense, mais dans un meilleur contrôle, une meilleure organisation permettant de faire autant, avec plus de productivité. Tout surcroît de dépense, faisait valoir, dans le même sens, le ministre de l'Economie de l'époque, Charlie McCreevy, devait désormais dégager au préalable les moyens nécessaires.

### De nouvelles règles pour le *Civil Service*

La loi de réglementation (*regulation*) du *Civil Service* datant de 1956 a fini par être amendée en septembre 2004 après un an de maturation. Certaines dispositions dataient de 1997 mais n'avaient pas été appliquées à la suite de contraintes légales.

■ *Sanctions.* – Les nouvelles règles accentuent les possibilités de sanction financière d'un fonctionnaire si, après formation ou *coaching*, il continue de se montrer défaillant (*to underperform*) : mauvaise conduite, négligence... Sa hiérarchie bénéficie de plus de souplesse pour procéder à une rétrogradation, diminution de salaire ou suspension sans traitement. Initialement, cette disposition avait été introduite, en mai 2003, par un accord propre au ministère des Finances au titre des changements en contrepartie des augmentations du *benchmarking*. Les signataires de *Sustaining Progress* s'étaient entendus sur la nécessité d'adapter les possibilités de sanction disciplinaire, notamment pour qu'elles puissent s'appliquer plus rapidement.

■ *Recrutement.* – Le *Public Service Management (Recruitment and Appointments) Bill* attribue aux secrétaires généraux des ministères le pouvoir d'embaucher et de licencier jusqu'au grade d'*assistant principal officer* inclus. Le renvoi des fonctionnaires de rang plus élevé (*principal officer* et au-delà) restera du pouvoir du ministre. Ainsi, la *Civil Service Commission*, établie en 1956 et jusqu'alors seule responsable du recrutement, sera remplacée par cette procédure plus décentralisée, offrant plus de latitude aux ministères dans leur gestion de l'emploi. Les syndicats ont exprimé des réserves quant aux risques d'interférence politique sur les salaires. L'autorisation est désormais donnée d'embaucher des personnes de plus de soixante-cinq ans au titre de fonctionnaires permanents.

Par ailleurs, depuis septembre 2004 également, un nouveau *Code of Standards and Behaviour for Civil Servants* renforce les restrictions opposées à l'embauche d'anciens fonctionnaires dans le privé.

Dans sa recherche de la performance, l'administration devra cependant tenir compte d'un jugement qui, en août 2004, a condamné le ministère de la Santé et de l'Enfance pour avoir, dans le cadre d'une promotion, discriminé un de ses fonctionnaires vis-à-vis de collègues parce qu'il avait plus de cinquante ans.

B. Ahern s'est senti obligé de surenchéris régulièrement dans ses exigences : rappels réitérés de la conditionnalité du paiement, demande de « résultats réels et vérifiables » ; préparation d'une disposition pénalisant les fonctionnaires ayant de sérieuses contre-performances par des amendes, rétrogradations et réductions de salaires (voir encadré ci-dessus). Com-

mentant un sondage faisant apparaître que 80 % des Irlandais étaient satisfaits du service rendu par les fonctionnaires (*civil servants*) et retenant surtout les 20 % de mécontents, il se montrait préoccupé que l'on se contente de ce résultat « de façon statique » au lieu de voir que les attentes allaient continuer d'augmenter et que les citoyens allaient faire la

## IRLANDE

comparaison avec les autres pays ou le privé. Cela tout en lançant au Fine Gael le défi de faire ce qui était en son pouvoir légal pour faire aboutir au Parlement sa motion visant à faire suspendre le paiement des augmentations.

### **Les députés aussi ?**

Egalement augmentés à la suite du *benchmarking* sans avoir à justifier aucun changement de pratique de travail, des députés et des sénateurs se sont sentis tenus de réfléchir à haute voix sur leurs pratiques de travail. Bénéficiant du taux des hauts fonctionnaires, ils avaient effectivement droit à 11,7 % d'augmentation, plus que la moyenne, ce qui a amené certains à concéder que la manière dont se fait le travail parlementaire pouvait donner lieu à débat. Une députée Progressive Democrat a pris l'initiative en proposant une extension des sessions parlementaires et s'est déclarée prête à renoncer à son augmentation en l'absence de changements. Si un député Fine Gael a également évoqué cette possibilité, tout comme un travailliste, qui a estimé que les revalorisations ne devraient concerner que les fonctionnaires, un député Vert a, quant à lui, repris l'invitation au changement mais en considérant qu'une augmentation ne se refuse pas, surtout « dans une profession où l'avenir est incertain ». Il a préconisé en contrepartie que les députés soient amenés à se justifier en établissant des objectifs à chaque début de session. Un homologue du même parti a renoncé à son augmentation et appelé le reste du Parlement à en faire autant en y voyant « un geste pour les bénéficiaires de l'Etat social ». Pour un député indépendant, il faudrait commencer par une

réelle présence aux assemblées, comme c'est le cas dans n'importe quel emploi. Côté Fianna Fáil, on avançait comme proposition que le travail parlementaire commence à 9 heures et que les trois mois de vacances estivales soient réduites au seul mois d'août.

---

### **Derrière les gesticulations, un profond débat**

Cependant, ces déclarations ont été d'autant plus vives qu'il s'agissait, pour le gouvernement, de ne pas avaliser la conception du modèle de développement défendue par les syndicats et en faveur de laquelle ceux-ci invitent à trancher le débat né en 2002 lors de la négociation du pacte social *Sustaining Progress*<sup>1</sup>. Là où les syndicats veulent voir primer un rattrapage des standards de vie de l'Europe continentale et de la place qu'y occupent les services publics, les employeurs présentent la nouvelle richesse irlandaise comme non définitivement acquise et comme devant être défendue par une primauté donnée aux entreprises, la défense de leur compétitivité et la progression de cette logique jusqu'au niveau de l'Etat. Aussi les syndicats ont-ils répondu vivement à l'offensive de l'IBEC. L'Irish Municipal Public and Civil Trade Unions (IMPACT), principale organisation du secteur public, a dénoncé toute exigence de réduction des effectifs au-delà des 5.000 prévus, au-delà desquels on ne pourrait que détériorer le service rendu. Pour une autre organisation, le Civil and Public Services Union (CPSU), on ne peut pas vouloir des services publics modernes efficaces sans les personnes qui les effectuent. Quant au Services Indus-

---

1. Voir P. Ughetto, « Un pacte social... », art. cité.

trial Professional and Technical Union (SIPTU), le premier syndicat du pays considérait que l'IBEC cherchait à diviser entre eux les salariés du privé et du public, mais aussi à dissimuler le fait que l'Irlande a les plus faibles taux d'imposition des sociétés en Europe, les plus bas taux de charges patronales et une dépense publique parmi les plus basses en pourcentage du revenu national.

**Des déclarations tonitruantes...**

Les syndicats ont également réagi avec colère aux déclarations du Fine Gael, le SIPTU s'en prenant à un « cynisme opportunisme politique » et le CPSU menaçant d'une grève toute atteinte aux accords passés. Vice-président de l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU), Peter McLoone monta au créneau en déclarant qu'une telle remise en cause des accords serait « pure folie », un retour aux années où les augmentations étaient demandées sur la base de comparaisons entre catégories au sein du secteur public (les infirmières réclamant, par exemple, leur propre revalorisation après celle des gardiens de prison). Sortir de cette « spirale » était, selon lui, l'intention poursuivie par le gouvernement avec le *benchmarking*<sup>1</sup>, pari, à ses yeux, réussi. Il invitait ainsi à voir que cela avait introduit la paix dans des relations sociales au-

paravant très conflictuelles. McLoone présenta également un document, « *Benchmarking and better services. What taxpayers and service users get for their money* » listant toute une série d'améliorations du service, augmentations de productivité et autres réformes liées au *benchmarking* : plus longues heures d'ouverture des services de santé, réunions parents-professeurs en dehors des heures de cours (voir encadré p. 20), extension des services *on-line*, etc.

**...pour crédibiliser la demande de modernisation**

En réalité, aucun des acteurs – patronal, syndical ou gouvernemental – n'a jamais réellement cru à la possibilité d'une suspension du paiement des augmentations. Il s'agissait surtout d'influencer la manière de considérer le rapport que devaient remettre les « groupes de vérification de la performance », groupes composés de syndicalistes, d'employeurs et d'experts indépendants et appelés à constater les améliorations apportées au service au public avant d'engager le paiement en janvier 2004<sup>2</sup>. En décembre 2003, trois d'entre eux – personnels de santé, *Civil Service* et éducation nationale – avaient rendu un rapport favorable, bientôt suivi par celui sur le *local government*<sup>3</sup>. Contre les déclarations du Fine

1. De fait, C. McCreevy a défendu le *benchmarking* devant le Parlement en déclarant : « Nous avons désormais un système de détermination des salaires qui rétribue les fonctionnaires (*public servants*) en référence à la valeur de marché de leur travail et ne dépend plus de liens historiques avec d'autres groupes du service public. »
2. Le fonctionnement de ces groupes a représenté un coût qui a pu être évalué à deux millions d'euros.
3. Anticipant la nécessité de payer, les autorités locales – qui emploient plus de 31 000 personnes, soit 13,5 % de l'effectif couvert par le *benchmarking* – avaient, en septembre, demandé au ministère de l'Environnement et du Gouvernement local des ressources supplémentaires pour assumer ces augmentations. Le ministère avait estimé qu'elles auraient dû provisionner les sommes à l'avance. Seule la ville de Dublin, qui reçoit ses subventions directement du ministère des Finances, a pu bénéficier d'une compensation. Des députés Fine Gael ont, à l'époque, agité la menace que les autorités locales ne soient contraintes de faire des choix douloureux les amenant à réduire le service rendu ou l'emploi ou à augmenter les impôts locaux.

### L'enseignement, élève rebelle du *benchmarking*

L'enseignement est marqué par la récurrence des conflits sur fond de division syndicale et de luttes internes pour la prise du pouvoir (tout spécialement au sein de l'Association of secondary teachers Ireland, l'ASTI). Au moment de la remise des propositions de revalorisation par le *benchmarking body*, ce secteur avait été l'un de ceux où l'insatisfaction avait été la plus marquée et où la grogne s'était installée durablement. C'est aussi là que des litiges ont conduit le gouvernement à rappeler explicitement la contrepartie d'améliorations dans le service rendu. Un différend s'est formé à ce sujet opposant le gouvernement à l'ASTI à propos d'un nouveau cours de sciences, plus axé sur la pratique d'expérimentations et destiné à revaloriser les disciplines correspondantes alors que de plus en plus d'élèves délaissent les options scientifiques au *Leaving Certificate*. L'occasion a alors été offerte à l'IBEC de demander au gouvernement, en septembre 2003, de suspendre le paiement des 13 % d'augmentations aux enseignants prévus par le *benchmarking* en y voyant un cas de rupture vis-à-vis de l'accord dans ses dispositions concernant les changements dans le service rendu. Il faut dire que l'introduction de ce cours répondait au lobbying de l'ICT Ireland, branche du secteur high-tech de l'IBEC, craignant que l'avenir du secteur des nouvelles technologies ne soit compromis par la désaffection des élèves pour les sciences. L'ASTI avait exigé que des conditions soient satisfaites préalablement : laboratoires présentant des garanties suffisantes de sécurité, formation des enseignants, assistance de ceux-ci par des techniciens de laboratoires. Le ministre de l'Education nationale de l'époque, N. Dempsey, avait rappelé l'ASTI à ses engagements de coopération et déclaré que le boycott du nouveau cours équivalait à une grève. Le gouvernement y voyait une offensive de la fraction du syndicat qui, peu avant, avait été défaite dans sa lutte sur les salaires.

Mais le bras de fer a surtout porté, en décembre 2003, sur la tenue des réunions avec les parents, le ministère voulant qu'elles se déroulent en soirée, en dehors des heures de cours et les syndicats les souhaitant dans l'après-midi. Dur à trouver, le compromis s'est dégagé autour d'une fin des réunions à 18 h 45 et non 19 h 30.

L'ASTI n'a peut-être pas définitivement renoncé à sa guérilla contre le gouvernement, du moins si l'on en juge par l'action récente de ce membre dirigeant qui, par courrier, a fait savoir aux parents qu'il n'assisterait pas aux réunions prévues et qu'il leur préférerait un éventuel rendez-vous dans la journée.

Les universités constituent pour le ministère un autre champ de modernisation. Selon un projet de réforme, annoncé en février 2004, elles devraient avoir à rendre des comptes (*accountable*) aux contribuables. Pour le ministre, leur autonomie les oblige à se montrer sensibles aux demandes qui leur sont adressées tandis que l'ampleur des financements justifie qu'elles rendent des comptes sur leur fonctionnement, leur performance et le degré de retour sur investissement des sommes engagées. Elles devaient, selon lui, au contribuable d'évaluer constamment leur action, de faire des bilans, de fixer des cibles à atteindre. Parmi les

■ ■ ■

■ ■ ■

« paramètres de performance » qu'il envisagea : l'égalité d'accès, l'adéquation aux besoins économiques, l'implications dans l'*e-learning* et les technologies de l'information et de la communication, l'engagement dans la formation tout au long de la vie, l'effort pour attirer les diverses communautés (*outreach to other communities*), la diversification des sources de financement. Deux mois plus tard, l'Autorité pour l'enseignement supérieur préconisait des sanctions pour le cas où les universités échoueraient à lever des fonds privés. Il leur faudrait obtenir par ce moyen un minimum de 5 % de leurs ressources. Cette recommandation s'est attirée les réactions des milieux académiques, dénonçant un objectif de privatisation de l'enseignement supérieur et une université inféodée aux intérêts patronaux.

Gael et à la grande satisfaction des syndicats, ces rapports ont eu tendance à relever de réels efforts, ou, tout du moins, l'existence d'une certaine activité pour imaginer de petits ou grands changements.

Le schéma est classique dans les stratégies de modernisation de l'Etat. Il n'a pas échappé à la stratégie fréquente de faire jouer un rôle majeur aux déclarations<sup>1</sup>. La procédure des groupes de vérification a, de toute évidence, été assez formelle et l'offensive du patronat, de même que les déclarations gouvernementales, visaient d'abord et avant tout à garantir que, malgré cela, elle produirait des effets, au premier rang desquels une conscience des agents d'une certaine nécessité de se plier à des efforts d'adaptation. On aurait mal vu le gouvernement ne pas payer les augmentations en déclarant une absence d'améliorations vérifiées. Il fallait donc user fortement de la rhétorique pour convaincre du contraire et pousser à des réalisations en termes de changement. Mais, en même temps, il aurait été difficile de ne pas trouver dans les projets, les réalisations de plus ou moins grande ampleur, les accords, de quoi appor-

ter la preuve d'une bonne volonté. En réalité, celle-ci est très difficile à évaluer, à mesurer, dans ses effets. Il faut bien reconnaître que, si les organisations privées trouvent dans les sanctions du marché des repères pour, à certains égards, objectiver la performance, l'opération est plus compliquée pour l'Etat. Pour les entreprises, les indicateurs (prises de part de marché, degré de réalisation du *time-to-market*...) sont des construits sociaux qui ont une certaine efficacité pour exercer un rôle de mesure et de force de rappel et donc pour indiquer qu'un effort de réorganisation a été, ou non, suffisant (avec pour revers, si la concurrence est dans un mouvement continu d'intensification, qu'ils peuvent indiquer que l'effort n'est jamais suffisant). Le « nouveau management public », c'est-à-dire le raisonnement en termes de performance appliqué à l'Etat qui a inspiré le gouvernement irlandais, trouve par contre une limite dans la difficulté encore plus marquée que pour les entreprises privées à juger d'un standard de qualité et de rapport qualité/prix. Ce n'est pas pour rien que le gouvernement s'est refusé à rendre consultables les conclusions des groupes de

1. Voir C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.



## IRLANDE

vérification, révélant ainsi sa conscience de la difficulté à mettre en discussion une réalité de la performance qui aille au-delà du fait de faire crédit aux acteurs des efforts entrepris.

Le gouvernement s'est surtout trouvé pris entre deux inspirations possibles d'une demande de changement adressée à ses administrations : l'une rigoureusement libérale, présupposant que ces dernières devraient purement et simplement s'aligner sur le modèle des entreprises privées, sans s'embarrasser des conditions de conversion effectives à ce modèle ; l'autre, partant, au contraire, des administrations telles qu'elles fonctionnent réellement et des problèmes concrets posés à la performance, à l'appréciation portée par les citoyens sur leur fonctionnement, et cherchant plutôt à leur faire intégrer la performance comme un registre

d'évaluation de ce fonctionnement. Dans cette seconde perspective, moins doctrinaire et plus pragmatique, un des points clés était de renverser l'attitude habituelle des organisations syndicales à l'égard des décisions de l'Etat, de les faire renoncer au réflexe du conflit, un domaine où le gouvernement est confronté à des tensions parfois fortes, au sein de ces organisations et entre elles, quant à la stratégie à adopter.

---

### **Derrière les discours, des tendances incertaines**

Le discours gouvernemental de fermeté se concrétise-t-il dans les faits ? Sur les effectifs, l'incertitude prévaut. Les orientations annoncées en décembre 2002 de réduction de l'emploi de 5 000 postes sur trois ans ne paraissent guère se con-

### **Tentative avortée de fusions d'organisations syndicales du secteur public**

Une tentative a été faite, en mars 2004, de fusionner des syndicats du secteur public pour créer une organisation de 72 000 membres, qui aurait été la deuxième du pays après le SIPTU et ses 200.000 adhérents. IMPACT, le CPSU et le Public Service Executive Union (PSEU), respectivement 50 000, 13 000 et 9 000 membres, ont essayé de s'unir en 2004 mais ont dû y renoncer devant le vote négatif de la conférence annuelle des délégués du PSEU, un mois plus tard. Les dirigeants de ces trois organisations avaient peut-être sous-estimé les craintes des deux plus petites d'être dissoutes dans un ensemble trop vaste, ainsi que dans ces conditions, l'importance de ce qui continuait de séparer les trois syndicats entre eux. Tout particulièrement, le CPSU qui, représentant les agents les moins gradés, est généralement d'un enthousiasme modéré sur le partenariat social, à l'inverse d'IMPACT, très acquis à cette cause.

Les dirigeants d'IMPACT se sont déclarés déçus mais sans y voir un désastre, considérant que, étant l'organisation au plus fort taux de croissance en Irlande, une fusion était une occasion mais non une nécessité. La fusion à deux reste une possibilité, validée par la conférence des délégués d'IMPACT en mai 2004. Une piste est désormais explorée à travers une fusion qui associerait, cette fois, comme troisième membre la Federated Union of Government Employees (FUGE, 1 400 membres), qui syndique également des agents des plus bas grades.

## FONCTIONNAIRES ET MANAGEMENT DE LA PERFORMANCE

### Emploi public hors santé, en milliers

	Déc. 2000	Déc. 2001	Déc. 2002	Déc. 2003	Mars 2004	Sept. 2004
<i>Civil Service</i>	34,3	36,7	37,6	37,4	37,6	38,0
Défense	11,8	11,7	11,5	11,4	11,3	11,3
<i>Garda Síochána</i> (police)	11,5	11,8	11,7	12,0	11,9	11,9
Education	73,0	77,0	84,9	86,7	87,1	82,5
Organismes régionaux <sup>1</sup>	33,3	35,1	36,8	36,6	36,6	37,5
Sociétés publiques	55,9	58,2	57,8	57,7	57,4	57,8
Total secteur public (hors santé)	220,0	230,3	240,3	241,8	241,8	238,9

1. Principalement : Autorités locales.  
Source : CSO.

crétiser plus d'un an après si l'on en croit les statistiques publiées par le CSO (voir tableau). Plus exactement, le gouvernement semble avoir dû, dans un premier temps, se contenter de stabiliser les effectifs, ce qu'il a fait de la fin 2002 au premier semestre 2004. A l'heure actuelle, la baisse est peut-être engagée mais les statistiques n'en donnent pas encore la confirmation ni l'ampleur exacte.

Le gouvernement affiche en tout cas toujours son intention d'entrer dans de réelles réductions d'emplois. Jusqu'à 450 postes seraient menacés dans l'Education nationale en 2005 sur les 77 800 actuels <sup>1</sup> à la faveur d'un non-renouvellement des départs, suppressions se combinant cependant à l'annonce d'une création de 295 postes d'assistants spécialisés dans les écoles primaires. Au-delà de cet exemple, le ministre des Finances, Brian Cowen, attend une réduction de 900 postes d'ici à la fin de l'année, qui se décomposerait en 400 postes dans le *Civil Service*, 300 dans les autorités locales et 180 dans les Forces de Défense. Selon le ministère, certains, comme ces dernières,

auraient déjà atteint l'objectif qui leur était fixé et, d'autres, comme la santé et la police, se verraient, au contraire, autorisés à créer des emplois.

La police, précisément, s'engage dans un plan de performance. L'An Garda Síochána Corporate Strategy 2005-2007 lui fixe des objectifs précis, au premier rang desquels l'amélioration de la confiance du public ; à cet égard des indicateurs seront développés. Il s'agit de combattre les reproches faits à cette administration en la rendant plus sensible aux résultats. Le dispositif est présenté comme ne devant pas se limiter à la performance économique mais être développé en concertation « avec le public » et communiqué à celui-ci. Le jugement porté sur les forces de police, qui avait jusqu'alors été mesuré au moyen de sondages nationaux, serait dorénavant décomposé au niveau des divisions et publiés. Chaque division de la Garda devra établir un « plan d'ordre public » revu tous les trimestres. La performance de chaque division en matière de circulation sera, elle, observée mensuellement.

1. Chiffres du ministère.

## **IRLANDE**

Tandis que les forces de police devront intégrer dans leurs effectifs une plus grande « diversité ethnique et culturelle », des officiers de liaison auront à développer des relations avec les communautés ethniques. Le niveau de satisfaction dans ces communautés à l'égard de la police sera mesuré.

---

### **Un échange se dessine**

Le gouvernement fait monter les exigences de performance sur ses agents. Poussé cela par le patronat, l'opposition Fine Gael et diverses sources d'expertise, il accentue son discours libéral. La traduction en baisse d'effectifs est encore à prouver mais pourrait se manifester dans

le courant de cette année. Le pacte social national fait cependant jouer au gouvernement un jeu plus en nuances à l'égard de ses fonctionnaires. Derrière le discours se dessine, en fait, un échange entre une acceptation de changements par lesquels les administrations tiendraient davantage compte des attentes des citoyens et une progression des salaires en phase avec le secteur privé, l'un des effets recherchés étant d'engager des syndicats habituellement portés au conflit à une attitude plus coopérative. C'est sans doute la volonté de préserver cet acquis encore fragile qui incite le gouvernement à la prudence dans la traduction en actes de ses positions les plus libérales.