

Irlande

Gouvernement : on déménage !

Pascal UGHETTO

Décidément très actif pour exiger de ses agents une capacité d'adaptation à toute épreuve, le gouvernement a ajouté à ses pressions en faveur de la performance une demande procédant d'une tout autre logique : les personnels de divers ministères devront quitter la capitale au profit d'implantations sur divers points du territoire de la République. Logique d'aménagement du territoire ? Volonté de changer les conditions de conception et de conduite des politiques publiques ? Le gouvernement affiche ces deux intentions. Une chose est sûre : il fait montre, à travers ce projet, d'un volontarisme qui s'est heurté à une résistance qu'il n'avait pas anticipée. Le blocage est moins venu des syndicats, qui ont d'abord fait preuve d'un certain esprit de coopération, que des personnels haut placés des ministères concernés et des agences publiques spécialisées. Les uns et les autres ont usé avec

succès de leur capacité d'opposition en boycottant les transferts. Les syndicats ont pris le train de la contestation en route. Le gouvernement a amorcé un repli partiel sans toutefois renoncer au projet.

Un programme de « décentralisation », d'abord accepté...

Dans un contexte globalement exigeant à l'égard des agents de l'Etat ¹, le vote du budget 2004 a fait apparaître une mesure frappant directement les administrations centrales : la « décentralisation » – à entendre comme la délocalisation ² – d'au moins 10 300 fonctionnaires des ministères vers 53 sites répartis sur vingt-cinq comtés de la République, à partir de mars 2004. Pour une dépense estimée à 20 millions d'euros en 2004, huit ministères ³ sont appelés à ne garder à Dublin que le minimum de bureaux né-

-
1. Voir l'article précédent. Il faudrait y ajouter le recul de l'âge de la retraite pour les fonctionnaires de 65 à 67 ans.
 2. Nous ne retenons ici que ce terme même si celui consacré par le plan gouvernemental a été *decentralisation*, terme qui n'a commencé à être mis en discussion dans le débat public que plusieurs mois après le début du processus (*cf. infra*).
 3. Agriculture, Sports et Tourisme, Communication, Marine et Ressources naturelles, Défense, Education et Sciences, Environnement, Patrimoine et Gouvernement local, Affaires sociales et familiales et Communauté rurale et affaires du Gaeltacht. Le *Civil Service* emploie ses fonctionnaires environ pour moitié en dehors de la capitale et pour l'autre moitié à Dublin.

IRLANDE

cessaires à leur présence au Parlement et au conseil des ministres¹.

Pilotant l'opération, le ministre des Finances de l'époque, Charlie McCreevy, a défendu un changement radical de culture dans la formation des politiques, permettant qu'elles ne soient plus pensées à partir de la seule capitale. Elle répondait aussi, selon lui, à un objectif de rééquilibrage du développement, aujourd'hui concentré sur Dublin. Les localisations auraient ainsi été choisies en cohérence avec la Stratégie spatiale nationale et conçues pour favoriser de réels effets d'entraînement.

L'opération a été présentée comme reposant sur un appel au volontariat, sans incitation financière, ceux des fonctionnaires qui ne souhaiteraient pas partir vers les nouvelles implantations étant supposés pouvoir être réaffectés dans l'un des sept ministères se maintenant à Dublin. Pour ceux qui suivent leur emploi, les unités sont déclarées avoir été pensées pour offrir des possibilités de carrière, au besoin par une mobilité vers un autre ministère situé à une distance raisonnable.

Un groupe d'application de la décentralisation a tout de suite été installé, présidé par un ancien secrétaire général d'IMPACT, principal syndicat du secteur privé, et composé par ailleurs d'un directeur d'un cabinet de consultants et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances (dont le directeur du Bureau des Travaux publics, agence qui sera également délocalisée), avec pour première mission de décider du programme de réallocation sur trois ans.

Dans un premier temps, les critiques sont surtout venues du monde politique,

l'opposition dénonçant une entreprise du parti au pouvoir pour s'avantager dans les futures élections locales, exception faite des Verts, se félicitant de voir traité le problème de l'engorgement de Dublin. Les syndicats se sont bornés, dans les premières semaines, à souligner les difficultés qui pourraient survenir pour accomplir le programme dans un délai aussi court que trois ans, à demander des compensations financières et à insister sur le principe du volontariat. Le PSEU (9 000 fonctionnaires de rang intermédiaire) avertissait alors que l'opération se montrerait coûteuse tandis que le CPSU (10 000 fonctionnaires, surtout d'exécution) approuvait le plan mais demandait de réelles possibilités de carrière pour les personnels restant à Dublin.

AMICUS, syndiquant les personnels spécialisés d'agences semi-étatiques (National Standards Authority of Ireland, Enterprise Ireland...), menaçait, comme d'autres, d'une action collective en cas de passage en force du gouvernement au mépris du principe de volontariat. Ces agences, dont les personnels de spécialistes, se voulant « non interchangeables », ont rapidement exploité leur position de force, laissaient effectivement voir le problème que représenterait un refus massif de leurs agents de suivre le déplacement et les difficultés pour leur trouver une affectation. Se déclarant « ni pour ni contre » la délocalisation, AMICUS rendait compte de son sentiment que les agents ne manifestaient pas d'élan réel en faveur du déménagement.

Le gouvernement a donc commencé par opposer une fermeté résolue à toute critique : refus de toute compensation, estimant que ceux qui déménageraient fe-

1. Une estimation a circulé d'un montant global de l'opération approchant le milliard d'euros.

raient déjà une bonne affaire en vendant leur habitation dublinoise compte tenu du prix de l'immobilier dans cette ville ; rejet des inquiétudes relatives au fonctionnement du travail gouvernemental : avec les technologies de l'information et de la communication, estimait-il, on voit bien les meilleures firmes mondiales tenir des réunions avec leurs filiales aux quatre coins du monde, ce serait faire insulte « à notre industrie des technologies » que de juger impossible la tenue de réunions depuis différentes villes d'Irlande ; minimisation de la grogne des hauts fonctionnaires, mise au compte de l'âge des personnes intéressées et des contraintes familiales inhérentes à cette période de la vie (études des enfants à Dublin...).

**... mais une résistance croissante,
venue des cadres ministériels**

C'est pourtant de ces hauts fonctionnaires qu'est venue l'opposition la plus menaçante, finissant par renverser l'atmosphère générale et par pousser les syndicats à moins d'esprit de conciliation. Le 11 décembre 2003, lors de l'installation du groupe d'application, le secrétaire général de l'Association of Higher Civil and Public Servants (AHCPS), syndiquant les cadres ministériels, déclarait que les syndicats n'étaient pas opposés à la délocalisation mais que l'administration (*Civil Service*) a une obligation à l'égard du public de « s'acquitter de sa charge avec performance » (*discharge its business efficiently*) et qu'il fallait, en retour, fournir les explications minimales aux agents. Il avait, cependant, peu avant soulevé des questions embarrassantes : pourquoi les

délocalisations n'apparaissaient-elles pas comme une priorité de la Stratégie spatiale nationale quand celle-ci avait été rédigée ? Pourquoi le ministère du Gaeltacht (communauté gaélique) est-il transféré à Knock Airport, hors d'une aire Gaeltacht ? Et surtout, deux jours plus tard, se trouvaient médiatisés les résultats d'une enquête menée par la section du ministère de l'Environnement de l'AHCPS : trente-cinq des quarante fonctionnaires de plus haut grade (*senior civil servants*) de ce ministère ayant répondu (parmi les 120 titulaires des plus hautes fonctions) y affirmaient leur refus de déménager (trois l'acceptaient, deux souhaitaient changer de ministère)¹.

Poussé par les adhérents (certains, au ministère des Sports et du Tourisme, s'étaient plaints de son manque d'esprit offensif contre le projet gouvernemental), l'AHCPS s'est mis à la tête d'un mouvement de durcissement des positions syndicales : embauche d'un consultant pour l'aider à estimer les conséquences du plan, contre-expertise sur l'estimation des coûts de transport, appel à ralentir le rythme d'application du plan. En avril, la riposte syndicale remontait vers les syndicats plus généraux, comme le SIPTU, déclarant constater une hostilité croissante et menaçant de ne plus coopérer si des changements n'étaient pas introduits pour les fonctionnaires non candidats au départ. IMPACT agitait la menace d'une grève si ceux-ci se trouvaient pénalisés dans leur carrière. Il est apparu de plus en plus clairement, en effet, que le volontariat était biaisé par le fait que les promotions se feraient dans les implantations régionales. Le syndicat a également voulu

1. Des *senior civil servants* qui n'auront sûrement pas été calmés par l'annonce en juillet 2004 du report de leurs augmentations en 2007 parce que désormais liées au prochain *benchmarking*.

IRLANDE

souligner que sa décision de ne pas boycotter l'application Internet de recensement des vœux d'affectation ouverte aux fonctionnaires ne devait pas s'analyser comme un soutien au processus. Quant au CPSU, il affirmait, en mai 2005, qu'il conditionnait sa collaboration au processus à un principe consistant à offrir une promotion à ceux qui accepteraient la délocalisation.

Le gouvernement se sentit alors obligé de faire miroiter des avantages indirects pour les délocalisés : meilleures facilités de garde d'enfants, aide pour la vente de l'habitation dublinoise, places assurées dans les écoles, aide aux conjoints pour trouver un emploi... Il confessa aussi que le plan prendrait pour s'appliquer au moins un an de plus que les trois prévus.

En juin, le SIPTU annonçait qu'il allait combattre le projet de délocalisation et appelait au boycott de l'application informatique de formulation des vœux. L'AHCPs invitait le gouvernement à revoir le calendrier de l'opération, tandis que le gouvernement, observant que personne ne s'empressait à déclarer sa candidature, repoussait la date limite de déclaration des préférences d'affectation¹ et promettait aux jeunes une carrière accélérée en acceptant les postes délocalisés.

Fin juillet, c'était au tour de la Ville de Dublin d'ajouter sa note négative, déplorant l'image ainsi donnée à la qualité de vie dans cette cité, même si, à cette date, seules 2 600 demandes de changement de localisation avaient été formulées. Des experts universitaires faisaient

valoir qu'aucune démonstration préalable n'avait été apportée de l'hypothèse que cela rendrait le gouvernement plus efficace, ajoutant que, en fait de « décentralisation », il ne s'agissait que d'une relocalisation d'emplois publics² et que des problèmes d'organisation du travail allaient se poser. On n'imaginerait pas, disaient-ils, une entreprise comme Intel éclater en quinze ou vingt unités.

Le groupe d'application de la décentralisation se voulait rassurant quant aux conséquences sur la qualité du service public et sur les risques de perte en compétence collective ou « mémoire d'entreprise » (*corporate knowledge*). Il voyait même dans la délocalisation un choc positif qui sortirait l'organisation de ses routines de fonctionnement et la pousserait à opter pour des réunions planifiées, moins nombreuses et mieux ciblées. Tandis que le gouvernement continuait de se déclarer confiant mais élargissait le champ des fonctionnaires habilités à postuler au changement d'affectation (personnels des autorités locales, de l'enseignement, de santé...), IMPACT se radicalisait et demandait l'abandon du plan pour le repenser complètement.

Un certain recul gouvernemental

Après l'été, le gouvernement a dû tenir compte d'un bilan peu engageant : diagnostic et recommandations pessimistes des rapports du groupe d'application, constat que seuls 4 245 fonctionnaires avaient finalement émis des vœux de réaffectation et que, dans sept des agen-

1. Le *Probation and Welfare Service* s'illustre, par exemple, avec, à cette date, une demande unique de transfert et une vacance de 102 postes.

2. Le Parti travailliste avait déjà fait une observation du même ordre.

ces étatiques, aucune demande n'avait été formulée. Si dix-huit localisations se sont révélées avoir suscité des demandes excédant les postes offerts, cela ne garantissait pas la couverture des postes spécialisés : d'une manière générale, c'est dans les postes les moins qualifiés que l'intérêt pour un déménagement s'est surtout exprimé. Le nouveau ministre des Finances, Tom Parlon, en vint donc à une position plus pragmatique traduisant un recul partiel. En novembre, il annonçait que 2008 devenait l'horizon d'une simple première phase, désormais réduite à vingt villes. Dans cette phase, les mouvements sont destinés à concerner seulement 2 130 postes, auxquels pourraient s'en ajouter 1 362 autres. Sans échéance particulière, 2 200 postes de la Police, de la Défense et d'agences nationales seraient également répertoriés comme prioritaires. Il a également été reconnu que l'opération s'avèrera extrêmement coûteuse.

Les syndicats ont accueilli favorablement ce tournant. Mais ils sont montés au créneau sur la restriction des promotions aux seuls délocalisés. En février 2005, le gouvernement a alors assuré qu'il ne subordonnait aucunement les demandes d'avancement à l'acceptation de la délocalisation.

Reculer sans se déjuger

Le gouvernement a rencontré chez ses agents peu de résistance vis-à-vis de ses exigences de performance. S'il avait pensé pouvoir bénéficier d'un contexte aussi favorable sur son projet de délocalisation d'emplois publics, il aura dû faire le constat que le sujet était plus critique. L'attitude coopérative des organisations syndicales aux premiers stades du processus pouvait le porter à l'optimisme mais c'était sans compter avec la redoutable résistance qu'étaient en mesure de lui opposer les plus hauts niveaux de la hiérarchie des ministères et les personnels des agences publiques spécialisées. Le très volontariste ancien ministre de l'Economie, Charlie Mc Creevy l'a appris à ses dépens, forçant son successeur à chercher les termes d'un recul honorable ou, au minimum, de davantage de pragmatisme. Le processus se poursuit mais à un rythme ralenti dont il est difficile de prévoir, à l'heure actuelle, s'il peut conduire, un jour ou l'autre, à un abandon complet. Restent cependant assez obscures les finalités exactes de ce projet, qui a peut-être d'autant plus facilement été déstabilisé qu'il n'avait guère pris la peine de démontrer les enjeux qui, pour le gouvernement, justifiaient un processus aussi coûteux.