

European
social
organisational
science
consultancy

Institute for independent Research

Dr. Peter Herrmann

The Jasnaja Poljana, Clonmoyle, Aghabullogue Co. Cork; Ireland
Ph: +353.(0)21.7334833 or +353.(0).872303335; FAX: +353.(0)21.7334826
e-mail: herrmann@esosc.org

Peter Herrmann

**Les Services Publics en Irlande – entre clientélisme centralisé et
prestation de services professionnelleⁱ**

**Présentation à l'Université Robert Schuman, Strasbourg, 17 décembre
2003**

0. INTRODUCTION	3
I. LA METHODOLOGIE.....	4
II. LES SERVICES PUBLICS EN IRLANDE	5
a) Contexte.....	5
b) Le système réglementaire et le rôle des fonctionnaires	8
c) Les services publics entre obligations statutaires, initiatives et miséricorde.....	10
c) Compétences	15
III. INITIATIVE DE GESTION STRATEGIQUE – DEVELOPPEMENTS RECENTS	27
IV. MISE EN PERSPECTIVE – L’IRLANDE ET LES CHANGEMENTS DANS L’UNION EUROPEENNE.....	31
V. PERSPECTIVES.....	34
a. Conséquences pour les employés et leur organisation.....	34
b. Le rôle du citoyen et l’impact sur le citoyen.....	35
EPILOGUE	35

0. Introduction

Quand on m'a demandé d'étudier le secteur public irlandais, j'ai d'abord pensé que ce serait une tâche aisée – les modèles traditionnels peuvent être facilement décrits et les développements les plus récents peuvent être résumés par:

- * rien de neuf au pays des collines verdoyantes malgré une certaine rhétorique;
- * et même la rhétorique n'est pas nouvelle depuis tout particulièrement les propositions qui ont été avancées pour des méthodes de gestion modernes dans les administrations publiques – à l'image de celles utilisées dans la ville de Limburg (Pays Bas).

C'est toujours quand on y regarde de plus près qu'on prend conscience des difficultés réelles qui se cachent derrière l'apparente simplicité du premier regard. Maintenant je sais un peu mieux comment les Français chantent et rient, et j'en connais un peu plus sur le système politique d'ici. Au moins il existe une caractéristique, et non des moindres, commune aux deux pays la France et l'Irlande : le degré assez important de centralisation. Malgré les changements dus aux réformes du début des années quatre-vingt en France et la prise en compte des préoccupations des parties de l'Irlande éloignées de Dublin, il paraît juste de dire que les deux pays sont toujours extrêmement centralisés. Si l'on est d'accord avec cela, la différence résiderait probablement dans le clientélisme irlandais. Bien sûr, connaître M. Raffarin est un atout, mais connaître M. Ahern¹ ou tout autre politicien de haut rang dans mon pays n'est pas qu'un simple atout, c'est une garantie.

Vous savez bien mieux que moi ce que centralisme signifie pour les services publics dans votre pays. Je vous parlerai donc un peu de sa signification pour nous en Irlande.

Je vous donnerai d'abord un bref aperçu du secteur public en Irlande, avec (a) le statut juridique des fonctionnaires et (b) les compétences des différents services du secteur public.

Dans un second temps, j'aborderai les changements récents, développés sous le titre d'une initiative stratégique de gestion (c'est le « strategic management initiative »).

Dans un troisième temps on tentera une petite analyse et j'essaierai de faire le lien entre les changements les plus récents en Irlande et l'évolution de

¹ Premier ministre irlandais

la situation au plan de l'Union européenne, en abordant donc les influences et exigences liées à l'intégration européenne.

Pour mettre les choses en perspectives, je ferai finalement un petit point sur le sens de ce processus – (a) en regardant l'impact possible sur les citoyens et (b) en essayant de distinguer les défis majeurs pour les agents et les syndicats.

I. La Méthodologie

Cette présentation se base sur trois hypothèses méthodologiques.

- * La première: L'Etat et les services d'Etat agissent d'une manière ou d'une autre dans l'intérêt général. Quelque part, c'est un peu problématique car cela suppose que l'Etat et les services d'Etat équivalent en fait à des services publics. Je suis bien conscient de la différence cependant. Qui plus est, le public et l'Etat sont, dans leur fond et leur forme concrète, largement formés au niveau national, c'est-à-dire qu'ils dépendent des traditions et des évolutions de leurs pays respectifs. Cela dépend donc en fait de ce que l'on entend par intérêt général² mais aussi de l'organisation structurelle, par exemple, le nombre, le rôle et les fonctions des corps intermédiaires.
- * La deuxième: Bien qu'agissant dans l'intérêt général, il existe une ambivalence dans la définition du respect de l'intérêt général. Sans entrer dans les détails, cela signifie que les questions d'accès, de moyens d'accès – et donc les formes de prestations – ne sont pas définies dans un espace neutre en terme économique et politique. Au contraire, l'intérêt général et en même temps le public, les services d'Etat ou services statutaires sont en fait du jargon politique – ayant une signification politique aiguë, bien que sujets à discussion puisque justement non clairement définis.
- * Les statuts et les conditions de travail de ceux qui fournissent réellement ces services – aussi bien au niveau des décideurs que des exécutants – sont

² Un problème supplémentaire provient de la mauvaise définition de l'intérêt général. (*see Herrmann, Peter: Person oriented services and social service providers in comparative and European perspective. Current debates on changes by liberalisation in a perspective of a theory of modernisation; Munich/Aghabullogue 2003*)

très influencés par cet environnement. Les questions qui se posent proviennent des conditions générales de travail (stress, bruit, lieu de travail) et des caractéristiques du système politique et administratif (autonomie ou non dans la prise de décision, calcul politique, plans de carrières etc.)

II. Les services publics en Irlande

a) Contexte

L'Irlande ne bénéficie de l'indépendance que depuis relativement peu de temps. L'île a pendant des siècles été soumise à des règles étrangères, principalement celles de l'Empire britannique. Pour cette raison, on peut identifier une contradiction très spécifique, malgré d'autres caractéristiques importantes, à savoir :

- 1) une mentalité particulière due à une dépendance continue du pays par rapport à l'ancienne puissance coloniale
- 2) Les modèles économiques et démographiques du pays déterminent (tout au moins jusque récemment) social du pays.

Pour illustrer le premier point, on peut par exemple évoquer le fait que beaucoup d'instruments juridiques ont été et suivent encore de très près le modèle britannique. Et bien que les «Brits» soient les pires ennemis – et pas seulement dans le Nord du pays – il faut admettre que les lois, traditions et façons de vivre sont héritées des anglais. Tout particulièrement, les règles juridiques concernant les statuts des services publics, et les droits et obligations des fonctionnaires, découlent de ces traditions.

Bien sûr, il y a un problème. Nonobstant son statut de colonisé, que l'Irlande a connu pendant la plus grande partie de son histoire, l'Irlande est cependant restée très attachée à ses traditions et origines celtiques. Sans aller dans le détail, il est important de le souligner encore aujourd'hui. Vis à vis de la religion, on constate une fusion entre les traditions païennes des Celtes et le Catholicisme, qui s'est imposé par sa prise de position contre l'envahisseur anglais. Vis à vis du système politique, on constate d'une part la pérennité de la tradition de la loi Brehon/Feinechus avec comme fondement la propriété

commune des terres et d'autre part des emprunts aux systèmes de tradition anglo-saxonne, qui s'aligne plutôt sur les traditions juridiques romaines.

Cela signifie en terme de philosophie d'Etat, que l'Etat est 'séparé' de ses citoyens, étant basé sur un 'contrat social'. Cela se traduit aisément par une division entre les politiques et l'Etat, ce qui en d'autres termes constitue la pierre angulaire du clientélisme. Les politiciens «utilisent» l'Etat pour leur propre profit et se maintenir au pouvoir. L'Etat est au service des politiciens, ceux-ci sont au service de leurs clients, à savoir les citoyens qui se réduisent alors à des électeurs potentiels. Lee Komito décrit les politiciens ainsi :

« Comme des hommes de terrain qui recherchent l'intérêt de leurs administrés tout « en se déchargeant de leur responsabilité sur les fonctionnaires »

(Komito, Lee: Politics and Clientelism in Urban Ireland: information, reputation, and brokerage. 1985. www.ucd.ie/lis/staff/komito/thesis1.htm - 26.10.2003: Chapter 1: 8

Ceci explique le fort degré de centralisation: un petit pays sortant de la dépendance vis à vis de l'occupant britannique, qui avait besoin d'un pouvoir fort, capable de garantir l'indépendance, tout en dépendant du soutien du peuple.

FIGURE 1: IRLANDE – PROVINCES ET COMTES

Dans notre contexte, la structure qui en découle, toujours en place de nos jours, peut être qualifiée comme un système politique et administratif unitaire, largement centralisé relayé localement par un système de réseaux et d'agences déconcentrées.

C'est également à ce niveau que les églises et les paroisses jouent un rôle important. C'est à ce propos qu'on peut évoquer les services fournis par des groupes de soutien locaux à l'effort personnel (local «self-help») qui en France, seraient considérés comme des services publics. C'est aussi là qu'un autre instrument juridique trouve une forte résonance – une tradition qui en fait trouve ses racines dans le système juridique anglais. Ce n'est que très récemment que l'on a vu apparaître un droit du travail élaboré. Jusqu'à peu près le début des années soixante dix, les relations de travail étaient basées sur un modèle de type « volontariste » (non formalisé, non réglementé par la loi – abstraction faite des régulations très générales).

En général, la loi n'était pas le moyen utilisé pour imposer des conditions de travail autres que le strict minimum requis dans les domaines comme la protection contre le licenciement

abusif, l'organisation du temps de travail, l'égalité de traitement dans l'emploi, et les conditions de sécurité et de santé sur le lieu de travail.

(OIT: Observatoire International du droit du travail: le droit irlandais,

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/II/observatory/profiles/ire.htm>)

Et même après le développement d'une législation plus sophistiquée, celle-ci s'est focalisée sur les relations d'emploi et de travail entre individus.

Deuxièmement, outre les conditions (néo)colonialistes et la tradition rurale persistante, on trouve des structures démographiques et économiques spécifiques:

- * d'une part, une pauvreté persistante, une sorte de sous-développement qui perdure comparé à d'autres pays européens, et des familles nombreuses
- * d'autre part, une large proportion de services 'de proximité' (en Anglais «community-based services»); ceux-ci destinés à couvrir des besoins urgents, mais correspondant à peine aux besoins d'une société cohérente, dynamique et de justice sociale – une société dans laquelle les droits sociaux et le droit au développement durable déterminent les politiques.

Il s'agit là d'un point important, car il fournit un bref résumé du paternalisme et du clientélisme irlandais. Bien que ces dernières années et décennies, beaucoup de changements aient eu lieu, ces modèles prédominent et permettent de se faire une idée de la société irlandaise d'aujourd'hui. En tant que tels, ils déterminent les conditions dans lesquelles fonctionnent et opèrent les politiques et l'administration – et donc les fonctionnaires – aujourd'hui.

Comme nous l'avons déjà dit, le système irlandais est extrêmement centralisé. Alors que c'est le cas dans beaucoup d'autres pays – y compris membres de l'UE – la particularité de l'Irlande réside dans le fait qu'il s'agit d'un petit pays avec une population d'à peu près 3,7 millions d'habitants. De plus, jusque dans un passé récent, l'Irlande s'est caractérisée par son émigration. Ce n'est que récemment que l'on a pu des changements en terme démographique:

- * une augmentation de la population,
- * mais une diminution de la 'taille' des familles
- * un ratio immigration/émigration positif

Il est intéressant de noter également que la structure du marché de l'emploi a évolué, le taux d'accès à l'emploi rémunéré des femmes ayant augmenté alors que le travail des femmes paraît être quelque chose de naturel.

Si ces changements sont importants pour les perspectives de développement futur, le centralisme combiné à une population peu nombreuse (et un taux d'émigration élevé) a forgé les bases des services publics dans ce pays.

b) Le système réglementaire et le rôle des fonctionnaires

Les bases juridiques concernant l'administration et les fonctionnaires se trouvent dans le Code de l'Administration (Civil Service Regulation Act). En résumé:

Une telle personne (employée de l'Etat) était considérée comme tenant office, c'est à dire que leur statut n'était pas celui d'un employé mais plutôt celui d'un 'officier'. Ils étaient considérés comme tenant office à la discrétion de l'Exécutif (du gouvernement) qui pouvait donc les révoquer comme il l'entendait. La seule limite à ce pouvoir était que le gouvernement ne pouvait les révoquer que selon les principes de justice naturelle et en suivant les justes procédures. Le terme 'officier' est tombé en désuétude désormais, et les fonctionnaires sont presque tous considérés comme des travailleurs. Seuls les Ministres du Gouvernement, et ceux directement nommés par le Ministre, sont de nos jours considérés comme détenteurs d'un 'office'. Cependant les principes de justice naturelle et de justes procédures développés par les tribunaux dans les cas concernant des révocations de fonctionnaires sont maintenant appliqués de manière générale et continuent à être appliqués par le Tribunal d'Appel compétent en matière de droit du travail dans chaque cas impliquant un licenciement d'un agent.

(ILO. International Observatory of Labour Law. Labour Law Profile Ireland; <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/II/observatory/profiles/ire.htm>)

En lisant la loi de 1923, on relève deux points marquants. Le premier est que le nombre de fonctionnaires est très faible et le second est qu'ils sont individuellement rattachés à un commissaire politique.

De cette manière, le pouvoir d'action est défini politiquement et la relation établie non entre le citoyen et le fonctionnaire mais entre le politique et le

fonctionnaire. Cela signifie également que le fonctionnaire n'est pas défini comme quelqu'un servant l'intérêt général ou le public. Comme mentionné précédemment, l'administration et les services publics sont distincts et on observe une certaine distance avec la population, le quotidien – ce qui évidemment est en contradiction avec le terme. Il s'agit encore ici d'une illustration du haut degré de centralisme – d'une certaine manière on peut dire que les politiques locaux vont à Dublin : définissant leurs relations au niveau local comme des relations de nature 'privée', le caractère public n'intervenant qu'une fois arrivé à Dublin.

Bien que la nouvelle législation ne soit pas plus claire, c'est toujours le fonctionnaire qui est responsable – en tant 'qu'exécutant de la volonté politique' lié au politicien.

En tant que tel, son contrat de travail implique la notion loyauté vis-à-vis de l'Etat et du gouvernement. Il est difficile de définir exactement cette obligation en terme juridique. Politiquement parlant, c'est le Ministre qui est pleinement responsable. Le fonctionnaire, lui, est responsable à l'égard du Ministre et non de l'Etat. Mais d'un autre côté, le fonctionnaire sert le public et pas le Ministre. Pour l'agent, cela peut signifier une autonomie limitée, pour la prestation de services, cela signifie un obstacle au dynamisme.

Bien que les conditions de révocation soient relativement strictes, il y a deux conditions qui marquent la subordination des agents: la première est le fait que la plupart d'entre eux n'occupent pas de fonctions 'importantes' et la deuxième est le fait qu'ils n'occupent pas nécessairement leur fonction de manière permanente; et même si la révocation n'est possible qu'en cas de faute grave, muter quelqu'un à un autre poste est toujours faisable sans trop de problème.

Ce qui est déterminant dans le système irlandais de l'administration et des services publics, c'est le fait que les services publics font partie d'un système général dont l'Administration (et les fonctionnaires) ne représentent qu'un aspect particulier. L'Administration, comme il est dit dans le Code de l'Administration – le *Civil Service Regulation Act, de 1923* et de *1956*, inclut les fonctionnaires qui travaillent dans les institutions gouvernementales, tant les services d'Etat centralisés que les institutions directement liées au gouvernement. La mention 'directement liées' doit être entendue au sens strict. Une brève liste des différents types de fonctionnaires et d'agents des services publics aidera à mieux faire la différence.

L'*Office Central des Statistiques* distingue les différentes catégories suivantes (ici listées avec le nombre d'employés pour le mois de Mars 2003. (les chiffres pour la Santé et le nombre total sont ceux de Décembre 2003).

FIGURE 2: L'EMPLOI DANS LES DIFFERENTS SECTEURS – EN MILLIERS

Administration	37.2
Pénitentiaire	3.3
Emplois d'administration publique	31.2
Emplois des entreprises publiques et du secteur industriel	1.9
Autres	0.7
Défense	11.4
Police	11.8
Education	85.1
Primaire	31.3
Secondaire (sauf VEC & ITs)	18.7
Supérieure (sauf VEC & ITs)	12.0
VEC et les écoles polytechnique (Institutes of Technology)	23.1
Fonction publique territoriale	36.2
Autorités locales	35.0
Autres	1.2
Entreprises mixtes	57.7
Commerciales	47.5
Non-Commerciales	10.2
Total (sauf Santé)	239.4
Santé	95.7
Secteur Public total	335.8

Ce schéma vaut donc pour la totalité du secteur public – qu'il s'agisse des agents d'Etat et des institutions étatiques ou qu'il s'agisse des agents des services publics en général.

- c) Les services publics entre obligations statutaires, initiatives et miséricorde

Pour en venir aux services publics, il n'est pas exagéré de dire qu'ils sont pauvrement développés en Irlande. Pour deux raisons,

- * une liée à l'étendue du système de prestation de services.
- * une autre liée à la compréhension de la qualité du système public.

A l'origine, les services publics ne jouent pas un rôle majeur dans la compréhension du système irlandais. S'il existe quoi que ce soit qui ressemble à de 'l'intérêt général', vu comme objectif statutaire de base dans

d'autres pays, il a été depuis longtemps pris en charge en Irlande par les paroisses. Bien que cela traduise la forte position de l'Eglise, il a dépassé la simple question du pouvoir de l'Eglise et a aussi été instauré comme modèle laïque. Cependant, dans le même temps, ce modèle a été transformé. Comme la 'responsabilité publique' a été instaurée en tant que 'responsabilité personnelle' des individus, les services publics et conséquemment le secteur public sont alors apparus comme une combinaison de la solidarité communautaire au niveau local (toujours fortement liée à l'Eglise) et de la responsabilité personnelle des représentants du système politique. Finalement, l'Irlande est une démocratie parlementaire, basée sur la structure administrative et politique définie dans la Constitution de 1937.

Dans ce contexte, il est très caractéristique de remarquer que les responsabilités conférées aux niveaux régional et local ont été réduites à des tâches administratives, principalement d'exécution des lignes directrices et des réglementations émanant du gouvernement central. Il existe des représentants politiques issus d'élection à ces niveaux local et régional ce qui laisserait supposer qu'il existe des responsabilités pleines et entières à ces niveaux également. Cependant, on trouve deux éléments qui suggèrent fortement le contraire.

Le premier concerne l'impôt. Le système d'imposition est entièrement adapté à un gouvernement centralisé – il n'existe pas de sources de revenus financiers directs pour les autres niveaux administratifs et politiques, à l'exception d'un droit à demander le paiement de certains frais et certains droits ; cependant ceux-ci sont réduits aux coûts des services et ne peuvent être considérés comme sources permettant de mener des activités indépendantes.

Le second élément concerne le pouvoir législatif. Ce dernier est quasi exclusivement conféré au niveau du gouvernement central et les comtés et communes peuvent seulement prendre des arrêtés municipaux. La loi sur le gouvernement local de 2001 les définit ainsi dans son article 199 paragraphe 2

- (a) Conformément à cette sous section et à la sous section (7), une autorité locale peut prendre un arrêté quand il considère qu'il est de l'intérêt du bien commun de sa communauté —*
- i) qu'une activité ou qu'un sujet soit régi ou encadré par voie d'arrêté, ou*
 - ii) que toute nuisance devrait être contrôlée ou qu'il faille y mettre un terme par voie d'arrêté*

Ceci reflète bien le cadre politique précédemment évoqué dans lequel évoluent les fonctionnaires.

Le statut juridique des agents peut être décrit comme suit.

Les fonctionnaires (les 'Civil servants') – comme tous les emplois publics, ils sont nommés par l'Office de l'Administration et des Commissaires chargés des affectations locales (*Office of the Civil Service and Local Appointments Commissioners*) – agence chargée des affectations, elle-même liée par des procédures strictes destinées à garantir la bonne affectation des fonctionnaires. Les trois fonctions principales sont:

- * conseiller le gouvernement
- * préparer et rédiger les projets de loi
- * aider le gouvernement dans la mise en œuvre des lois.

L'avancement se fait selon le principe de l'ancienneté, qui n'est pas fondamentalement basé sur la promotion automatique. Malgré l'application de ce principe, les promotions dépendent toujours de procédures spécifiques qui conduisent à la nomination à une fonction supérieure au 'mérite' – il n'est possible qu'exceptionnellement de 'brûler les étapes'.

Le rôle de l'organisation est d'aider l'Administration et les commissaires chargés des affectations locales à remplir leurs obligations de nomination des personnels de la Fonction publique à des fonctions spécifiques. En guise d'illustration de l'étendue de ce type d'activités, il est intéressant de noter qu'en 2002 nous avons dû procéder, entre autres activités, à la nomination de :

- * 2,551 employés de bureau pour les services gouvernementaux*
- * 1,095 cadres moyens dans les différents Ministères*
- * 235 cadres dans l'administration pénitentiaire*
- * 570 cadres supérieurs et professionnels dans les différents Ministères*
- * 390 cadres supérieurs et professionnels dans les collectivités locales et les agences de Santé*
- * 432 stagiaires dans la police*

De plus, nous avons procédé aux différentes promotions dans l'Administration par le biais de concours inter services et soutenu le Comité d'affectation des hauts fonctionnaires dans sa sélection de 129 personnes pour 13 postes de cadres supérieurs dans l'Administration. Nous avons aussi fourni une aide à la sélection de personnel dans les Centres

professionnels d'infirmières et autres agences du secteur public qui nous l'ont demandé.

(l'Office de l'Administration et des Commissaires chargés des affectations locales : Strategy Statement 2003-2005: 6)

Donc, ce qui est vraiment particulier en ce qui concerne l'emploi dans le secteur public c'est la procédure de recrutement qui, pour les fonctionnaires et assimilés relève directement de l'Etat. Bien que les procédures de recrutement soient très semblables, il existe une différence fondamentale entre l'emploi dans les services publics en général et celui des fonctionnaires : le premier est basé sur des 'contrats locaux' conformément à la Loi sur le gouvernement local de 2001. Cependant, cette loi définit un cadre général qui est ensuite complétée par des lois plus spécifiques à chaque niveau local. En conséquence on se retrouve confronté à un problème qui existe un peu partout dans l'UE. Les efforts et signes de décentralisation sont sapés par le fait qu'en dépit d'un terme chargé de signification, les règles et exigences sont fixées au niveau central.

De nos jours, ceci se traduit par des conflits au sujet des processus d'évaluation de performances (processus de benchmarking). Le gouvernement central impose aux autorités locales de procéder à de telles évaluations concernant les rémunérations des fonctionnaires. Concrètement cela se traduit par une tendance à vouloir aligner les revenus de la Fonction publique sur ceux du secteur privé. A l'évidence, dans ce domaine, cette obligation faisait défaut depuis longtemps. Cependant, cette approche provoque deux problèmes :

- * Le premier est que les services publics sont en fait déjà très 'privatisés'. En d'autres termes, les critères de qualité sont calqués sur ceux du secteur de la production. Au lieu de souligner la spécificité du service public comme service d'intérêt général, la production est considérée en de simples termes économiques et technologiques.
- * Le second problème de cette évaluation de performance est qu'elle est demandée et encouragée par le gouvernement sans compensations financières pour les collectivités régionales et locales.

Les agents de services publics (les '**Public Servants**') au sens d'agents d'organismes publics (donc pas comme les fonctionnaires – ou 'civil servants') sont cependant majoritaires dans les domaines qui nous intéressent. La définition d'une organisation du secteur public irlandais peut se trouver dans *Peter Humphrey et Patricia Gorman (Information on Public Sector*

Employment and manpower; Dublin: Institut for Public Administration, 1987) qui la définit comme

Tout organisme employeur: (a) dont la majorité du capital est directement composé de fonds publics irlandais, ou (b) dont la majorité des membres de son conseil d'administration a été nommée par un Ministère irlandais, ou (c) qui tire la majorité de ses revenus de sources publiques irlandaises. (8)

Les auteurs poursuivent en énumérant

Les sous-secteurs administratifs: an tOireachtas et la Justice, les Services Gouvernementaux, la Police, la Défense, les autorités locales, les services de Santé, l'Education, les autorités portuaires et les organismes subventionnés par l'Etat. (ibid.)

Les aspects structurels c'est-à-dire les différents statuts des employés dans les secteurs publics ne sont pas clairement discernables. Cependant,

Les conditions de travail ne diffèrent pas énormément par rapport à la situation d'autres pays

- * Les fonctionnaires irlandais bénéficient d'une certaine sécurité de l'emploi. La révocation n'est possible qu'en cas de faute grave. Si les conditions de base – comme la rémunération, l'imposition, etc – sont très similaires à celles des autres secteurs, suivant en général les règles du droit du travail – cette sécurité de l'emploi représente bien sûr une différence et un avantage considérables.
- * L'avancement à l'ancienneté est une autre différence. Sur cette base repose une certaine sécurité quant au plan de carrière – et aux prévisions salariales. Cependant, comme l'avancement à l'ancienneté dépend des exigences ou des réclamations des agents, il serait faux de parler d'avancement automatique.
- * Un autre point en question est que le nombre réel des fonctionnaires et assimilés en fonction permanente est quelque part assez limité. Certaines fonctions du secteur public sont attribuées à des personnels placés sous le régime général du droit du travail, y compris une plus ou moins grande part de personnel à mi-temps ou en contrat précaire.
- * Comme précisé précédemment, une autre caractéristique est que toutes les fonctions sont 'en théorie' attribuées par l'Office de l'Administration et des Commissaires chargés des affectations locales. Bien que dans beaucoup de cas, le rôle de cette Commission soit purement formel et parfois même invisible ou peut-être inconnue, il n'empêche qu'elle

implique un certain degré de supervision, ce qui garantit aussi une certaine sécurité.

- * Enfin, il n'existe pas d'interdictions légales concernant le droit de grève. Cependant, la participation aux grèves est considérée comme 'absence' et n'est pas sans incidence (potentielle) sur la retraite.

c) Compétences

Le caractère centralisé des services publics irlandais modélise les compétences. Cependant, il existe parallèlement une particularité, à savoir l'instauration d'un nombre important de conseils et de comités. Il s'agit d'un moyen de garantir la bonne mise en œuvre des politiques. Ces instances sont de simples organismes réglementaires d'exécution aux compétences et à l'autonomie limitée. Il est intéressant de noter tout particulièrement les organismes suivants, en ce qu'ils jouent un grand rôle dans la prestation finale de service, représentant ainsi les principaux points de contact entre l'Administration publique d'une part et les citoyens de l'autre. Certains ne sont mentionnés que pour illustrer l'étendue des domaines couverts.

FIGURE 3: CONSEILS – DES INSTITUTIONS INTERMEDIAIRES

NOME	EN BREVE	NOMBRE DES CONSEILS REGIONALES (A) ET LES REPRESENTATIONS LOCALE	NOMBRE DES EMPLOIS: EMPLOIS PUBLICS (A) ET EMPLOI ORDINAIRE (B)
Health Board	The main function of the Health Board is to provide or arrange for the provision of health, community care and personal social services to the people in its areas.	(A) 11 <ul style="list-style-type: none"> • 7 Regional Health Boards • 1 Regional Health Authority • 3 Area Health Boards (B) 210 <ul style="list-style-type: none"> • Community Care offices: 37 • Acute/General Hospitals: 80 • Special Hospitals (incl. Mental 	92,996 <ul style="list-style-type: none"> • Management/Administration: 14,714 (Payroll etc. 1,324; Human Resource management incl. Training 736; Service Management Support 1,619; Legislative and Information Requirements 736; Direct Patient Service 9,417) • Medical/Dental: 3,285 • Nursing: 31,429 • Health and Social Care Professionals: 9,228 • General Support and other Patient and Client Care: 31,340

		Health and Elderly Care): 93	
Electrical Supply Board	ESB is Ireland's leading energy company and is responsible for the management and operations of the electricity distribution network.	(A) 0 (B) 51	8,727 <ul style="list-style-type: none"> Electricity business: 6,882 Retail, contracts and other activities: 1,845
Bord Gáis Éireann – Board Gas	They are responsible for the transmission, distribution and supply of natural gas.	(A) 0 (B) 1 ho*, 7 offices, 1 showroom	723 <ul style="list-style-type: none"> Business development Customer Products: 152 Business Development Assets: 18 Transmission Business Unit: 75 Distribution Business Unit: 296 Shared/Support Service: 182
Comhairle	Comhairle is the national agency responsible for supporting the	(A) 0 (B) 54 offices incl. 1 central office, 50	83 <ul style="list-style-type: none"> 55 full-time, 28 part-time 1,200+ volunteers 150+ CE & JC

	<p>provision of information, advice and advocacy on social services to ensure this access.</p> <p>Comhairle replaced the Rehabilitation Board and the National Social Service Board.</p>	Citizen Information Centres	
Tourist Board Fáilte	Their mandate is to develop and promote tourism in the Republic of Ireland.	(A) 0 (B) 1 ho, 7 regional offices, 22 international offices	237
FÁS	Their aim is to increase the employability, skills and mobility of job seekers and	(A) 0 (B) 57 employment offices, 20 training centres	2,358 Incl. 13 staff seconded from the Department of Enterprise, Trade and Employment

	employees to meet labour market needs, thereby promoting compositeness and social inclusion.		
Central Bank of Ireland	The Central Bank is a member of the European System of Central Banks and acts also as agent for and banker to the Government.	(A) 0 (B) 1	818 <ul style="list-style-type: none"> • Clerical, administration and professionals: 577 • Industrial, craft and service staff: 241
An Bord Bia – Irish Food Board	The role of the Board is to act as a link between Irish Food and Drink suppliers and potential customers.	(A) 0 (B) 1 ho, 8 international	79

Bord Iascaigh Mhara – Irish Sea Fishing Board	The State agency's primary responsibility is to develop the sea fish and aquaculture industries in Ireland.	(A) 0 (B) 1 ho, 4 regional offices, 4 training facilities	99 <ul style="list-style-type: none"> • Market development: 15 • Marine services: 23 • Fleet investment: 16 • Aquaculture: 16 • Administration: 23 • Info and planning: 6
An Bord Pleanála – Irish Planning Appeals Board	This Board is responsible for the determination of appeals and certain other matters.	(A) 0 (B) 1	123.5 <ul style="list-style-type: none"> • Professionals: 36.5 • Administrative: 87
An Chomhairle Ealaíon – The Arts Council	The Arts Council acts as the development agency for the arts in Ireland.	(A) 0 (B) 1 ho, 24 regional arts centres	60 <ul style="list-style-type: none"> • Establishment: 37 incl. 3 half-time and 4 job share posts • Non-establishment: 17 incl. 3 part-time • 5 student placements • 1 Aosdana (part-time)
Bord na gCon – Irish	This Board is responsible for	(A) 0 (B) 1 office, 12	601 <ul style="list-style-type: none"> • Senior Management: 5

Greyhound Board	the control and development of the greyhound industry in Ireland.	tracks	<ul style="list-style-type: none"> • Middle Management: 29 • Executive Officers/Clerical: 36 • Field Staff: 35 • Other: 11 • Part-time Staff Track: 485
The Pensions Board	They regulate occupational pension schemes and Personal Retirement Savings Accounts in Ireland.	(A) 0 (B) 1	171
Medical Council	This Board regulates the Medical Profession in Ireland.	(A) 0 (B) 1	29
Údarás Na Gaeltachta – Gaeltacht Regional Development Authority	It's a regional development agency with the responsibility for the economic,	(A) 0 (B) 1 ho, 4 regional offices	107

	social and cultural development of the Gaeltacht regions, ensuring the continuation of the Irish language of the community in these regions.		
The Higher Education Authority	The Higher Education Authority is the planning and development body for higher education in Ireland.	(A) 0 (B) 2	49
De les 17 conseils			107,260.5

*) office central

Il est important de retenir que ces conseils ne doivent pas être pris pour des corps intermédiaires. Comme on peut le voir dans ce tableau, la majorité des personnes ne sont pas des fonctionnaires. Ce qui est remarquable, c'est qu'en réalité, la structure de l'emploi de ces institutions est très hiérarchisée, transparente, ne serait-ce que pour les fonctions occupées par de femmes.

Entre parenthèses, l'emploi et les fonctions des femmes montrent l'influence de la législation communautaire et la contradiction qu'elle comporte. D'une part, plus de femmes accèdent à l'emploi, d'autre part, en améliorant les chances d'accès à l'emploi des femmes, on constate que les niveaux auxquels elles peuvent prétendre dans la hiérarchie stagnent et même sont en baisse – je reviendrai plus tard sur cette question.

Maintenant, aussi important que soient ces conseils, ils n'offrent pas les places qu'occupent majoritairement les fonctionnaires. Les chiffres officiels des agents de l'Etat sont :

FIGURE 4: EMPLOIS DE L'ETAT

	1985	1990	1997	1999	2000	1985/2000
administration centrale	184.858	169.210	192.493	199.463	207.926	18%
administration régionale	32.566	26.468	26.500	26.900	27.400	2%
Total	217.424	195.678	218.993	226.363	235.326	16%

(*Organisation de Coopération et de Développement Economique : Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public ; Paris, 2001 : 15*)

En comparaison, selon la même source, l'emploi public d'Etat a diminué de 9% au cours de la même période en France.

Ces cadres généraux sont d'une importance cruciale pour la compréhension de ce que sont les services publics en Irlande. Pour qu'ensemble nous puissions mieux comprendre, je voudrais faire référence à la distinction opérée par *Philippe Herzog* dans un document de travail du *Parlement européen de Mars 2003*. *Herzog* a travaillé sur ce sujet au moment du débat en 2003 sur le *livre vert sur les services d'intérêt général*, publié par

la *Commission Européenne*. On y trouve la distinction suivante. Les quatre catégories proposées par le rapport *Herzog* sont :

SIG fondamentaux non-marchands.

Les SIG les plus fondamentaux pour la personne et pour l'inclusion sociale (éducation, santé, accès au marché du travail), historiquement organisés par l'Etat Nation sur des valeurs non marchandes de partage et d'universalité. Ils peuvent être ouverts à des prestations privées et à des relations mixtes.

SIG pour l'accès aux biens communs naturels ou immatériels

Les SIG qui rendent accessibles des biens communs naturels ou immatériels (environnement, information), partagés, non destructibles ou à régénérer. Ils sont souvent largement mixtes (la relation public-privé est forte).

SIG de proximité

Les services à la personne reposant sur une organisation de proximité, une relation durable adaptée aux besoins individuels. Ils peuvent être publics, privés, ou en partenariat.

SIEG de grands réseaux

Les SIEG fournis sur la base de grandes infrastructures de réseaux comme l'énergie, les transports, les télécommunications, la poste. Souvent les infrastructures sont en situation de «monopole naturel», des systèmes non marchands de sécurité sont nécessaires, et les prestations de service peuvent être privées ou publiques.

(Roedrigues, Stéphane : A la recherche d'une définition objective commune du SI(E)G ; La lettre de Confrontations Europe ; Montreuil : Confrontations ; avril-mai 2003 : 15)

SIG fondamentaux non-marchands

Les services dans les domaines de l'Education et de la santé ainsi que les services d'accès à l'emploi sont largement gérés au niveau local. Plus particulièrement beaucoup d'écoles et d'hôpitaux sont gérés par l'Eglise. Même s'ils sont largement financés par l'impôt, on peut se demander dans quelle mesure il s'agit de services publics au sens strict du terme. Il existe du moins un pouvoir d'influence non négligeable au profit du prestataire en terme de qualité. Cela signifie également que l'accès à ces services dépend non moins de l'appartenance à l'Eglise ou la paroisse qu'à des ressources. En tant qu'institutions semi-privées, les critères dépendent très fortement des critères locaux comme expressions du 'bien être local'. Cela signifie également que le personnel, n'étant pas à proprement parler des fonctionnaires, cherchera les 'meilleures offres' et n'hésitera pas à bouger vers les zones jugées les plus 'rentables'. On constate parfois dans certaines zones de véritables exodes. D'un autre côté – et il s'agit là d'un développement assez récent – des mesures de promotion spéciales sont prises pour attirer les personnels dans certains 'zones défavorisées'.

SIG pour l'accès aux biens communs naturels ou immatériels

Ce n'est que depuis quelques années que certains sujets relevant de ces domaines sont petit à petit mais sûrement pris en considération – ce sont surtout les questions environnementales qui deviennent des thèmes de préoccupation majeure. Certes, beaucoup de questions sont résolues par le biais d'appel au civisme ou d'obligations législatives pesant sur les individus mais sans pour autant offrir de moyens suffisamment adéquats permettant d'y répondre.

Les débats actuels sur la gestion des déchets fournissent un bel exemple à cet égard. Un système public plus ou moins onéreux se met en place et devra être financé par des taxes ; en même temps il n'existe pas d'alternatives au secteur privé – ou bien elles sont également onéreuses ; l'accès à ce service de base pour les personnes à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus est limité.

Ce qui reste au bout du compte, c'est

- * une prestation de service de base à moitié encouragée
- * une réponse insuffisante en qualité et quantité à la demande
- * la recherche de solutions privées,

- certaines offertes par des entreprises à but lucratif
- certaines offertes par des individus (par exemple la collecte des déchets industriels avec un véhicule de l'entreprise)

* Certaines cherchent simplement à contourner les règles utilisant en fin de compte des méthodes qui s'avèrent être criminelles.

SIG de proximité

Bien qu'il s'agisse d'un domaine profondément enraciné dans l'histoire irlandaise, il n'a jamais fait partie d'une prestation de service public au sens strict du terme. C'est justement dans ce secteur que les organisations bénévoles et de charité ont pris des responsabilités, dont l'Eglise et des organismes qui y sont associés. Dans une certaine mesure, ce processus a largement été encouragé par l'Etat, dans une autre il s'est agi pour l'Eglise d'investir ce secteur pour conserver une part d'influence sur une grande partie de la population. En conséquence, cette partie du secteur public est très largement restée sous contrôle privé. Il faut bien voir que les services proposés ont sans conteste un caractère public mais que les systèmes de contrôle et de responsabilité ne correspondent pas. On pourrait parler d'un secteur 'semi-public' – en soulignant certaines formes rudimentaires de contrôle public, bien que largement et toujours sous contrôle d'institutions privées.

Cependant, il existe une responsabilité publique directe dans ce secteur – Les Conseils de Santé (Health Boards) fournissent des services de santé, mais aussi toute une gamme d'autres services qui dans d'autres pays seraient fournis par des organismes sociaux. Les statuts des employés varient, beaucoup d'entre eux se retrouvant en situation précaire, mais la plupart d'entre eux bénéficiant du régime de la fonction publique. Un défi persiste qui est celui des personnes se retrouvant à des postes du secteur public qui ne leur sont pas adaptés pour des raisons diverses comme l'âge ou un changement majeur dans la nature du travail; Malgré un bouleversement des conditions de travail, ils doivent néanmoins rester dans un poste du secteur public et en dépit d'une certaine sécurité de l'emploi, ils seront de fait « mis au placard ».

SIEG de grands réseaux

Sans nul doute, malgré la tendance à la privatisation que l'on constate à travers l'Europe dans ces domaines, les services de fourniture d'électricité, de gaz, d'énergie, des télécommunications etc en sont le champ traditionnel en Irlande aussi. Cependant, il existe une longue tradition d'organiser ces services sur la base d'une double structure. D'une part, ils font partie des services publics dans la mesure où il y a obligation de fournir ces biens – de les mettre à disposition du public et de les rendre accessibles à tous. A cet égard, les Conseils en particulier comme par exemple le Conseil en fourniture d'électricité (par exemple *Electrical Supply Board*) jouent un rôle important. Cependant, l'organisation de la fourniture réelle des services est alignée sur le modèle de l'entreprise privée – négligeant largement le lourd engagement pesant sur les agents. Au regard des chiffres disponibles, cela se traduit par un *turn over* des employés, un grand nombre de contrats à temps partiel dans certains domaines et de manière plus générale, des conditions de travail qui n'offrent pas d'avantages supplémentaires à faire partie de la fonction publique.

Qui plus est, il faut admettre que la qualité de beaucoup de services fournis par ces grands réseaux est assez faible. Ce n'est que très récemment que l'on a vu apparaître des chartes de qualité ou déclarations de garantie de qualité et la mise en place de procédure de réclamations. C'est à la fin de 2002 que la compagnie ferroviaire Irish Rail a utilisé ce slogan publicitaire: 'On n'y est pas encore, mais on y arrive.' ('We are not there yet; but we are getting there'). Bien sûr, des critères de qualité faibles nous permettent de conclure que les conditions de travail et d'emploi sont relativement faibles également. Premièrement, le nombre d'agents est trop bas, et il y a trop de travailleurs précaires. Deuxièmement, la croissance de l'emploi ne compensant pas la demande croissante en qualité de travail, on constate une augmentation du niveau de stress.

III. Initiative de gestion stratégique – développements récents

Je commencerai en attirant votre attention sur des évolutions d'ordre plus général – à ma connaissance d'ailleurs beaucoup d'entre eux étant plus ou

moins communs dans toute l'Europe ou tout au moins beaucoup de pays d'Europe connaissant des évolutions similaires. Mais je dois admettre que je suis incapable de distinguer avec précision jusqu'à quel point ces évolutions sont :

- a. des évolutions purement nationales, coïncidant de manière simultanée et fortuite dans plusieurs pays
- b. des imitations de certains cadres et évolutions parallèles dans différents pays, suivant une sorte de plan de modernisation ou
- c. des évolutions parallèles issus des changements occasionnées par l'intégration européenne.

Quoi qu'il en soit, les changements qui s'opèrent un peu partout en Europe peuvent être grossièrement résumés par les termes suivants:

- * Sous le chapitre de la 'modernisation' des structures politiques et administratives, on peut trouver des orientations de 'rationalisation' en terme d'accroissement des spécialisations des tâches. Ceci ne revient pas nécessairement à un processus de Taylorisation ou de Fordisme. Cependant, le « saucissonnage » des services en est un résultat caractéristique. Depuis des années, les dangers qui en découlent ont poussé à réclamer le rétablissement des liens entre les différents domaines. La structure « saucissonnée » de départ a déterminé le processus à un tel point que les divisions fondamentales entre les sujets et les tâches sont largement maintenues. Dans le même temps, certaines passerelles ont été instaurées par le biais de mécanismes de gestion. Le point d'orgue de ce mouvement est l'effort croissant pour améliorer l'accès au et la transparence du service. Les moments forts ont été l'instauration:
 - de guichets uniques
 - de services d'aide en ligne
 - de règles de liberté d'information (*Loi de 1997*)
- * Toujours en ce qui concerne le chapitre 'modernisation' des structures politiques et administratives, on trouve aussi des éléments de réponses aux défis posés par ce qui est fréquemment appelé la post-modernisation.³
- * Sous le chapitre 'rationalisation' et 'privatisation' on constate un glissement du service à l'utilisateur vers le service au client. Bien que présenté comme la ligne principale d'une évolution, il est permis d'en douter – tout au moins faut-il préciser deux choses.

³ Mais c'est bien sur une problème: Actuellement nous n'avons pas arrive réellement a la modernité. (cf. Herrmann, *op.cit.*)

- La première concerne le type de service. Ce que l'on appelle la tendance au 'service au client' repose tout simplement sur un réel transfert en terme de propriété, de contrôle et de qualité des services. Sans réellement exagérer, on peut parler de privatisation des services qui, ainsi requalifiés comme des biens marchands, sont commercialisables, dépouillés de leurs 'aspects sociaux' et de leur caractère de 'biens communs'.
- La deuxième est liée à la fracture sociale. Les services publics qui restent s'orientent vers une clientélisation seulement dans les cas où ils dépassent la simple prestation de services de base. En fait, on se retrouve avec une fracture entre clients de services de haute qualité et usagers de services de base.

Il est intéressant de relever dans le même temps, que, aussi nouvelles soient-elles-, ces évolutions sont complètement intégrées dans le système traditionnel, caractérisé par le paternalisme, le clientélisme et le centralisme. Cela signifie que le processus de 'rationalisation' est également limité, car les critères ne sont pas seulement fixés en terme de prestation de services, mais aussi en terme de réponse aux besoins du système de prestation – les scandales en sont une traduction éloquentes.

En résumé, cela signifie concrètement par exemple que le gouvernement a lancé en 1996 une initiative s'intitulant 'un meilleur gouvernement local'. («Better local government»). Un des principes de base a été la décentralisation du gouvernement, fondé sur deux facteurs très liés bien que très différents.

- * Le premier concerne les processus politiques. Aux niveaux régional et local, des comités ont été instaurés, regroupant des représentants des groupes d'intérêt locaux et régionaux. Cela a accru la responsabilité des fonctionnaires, qui se sont vus attribuer des tâches importantes de coordination et d'écoute des préoccupations extérieures à l'administration. En d'autres termes, la structure de gestion locale est passée d'une gestion linéaire à une gestion de réseau composé de différents «nœuds». Vu d'ici, il faut bien préciser que cela ne remplace pas les vieilles structures hiérarchiques. Au contraire, cela les complète, dans ce sens que les fonctionnaires doivent composer avec les deux modèles, le modèle traditionnel du clientélisme et le modèle plus moderne d'un 'lobbying démocratique développé'
- * Le deuxième facteur concerne l'augmentation des responsabilités, particulièrement le fait que les institutions locales et régionales sont de plus en plus appelées à déterminer leurs propres moyens de mise en œuvre

des politiques. Un exemple éloquent en la matière est offert par le conflit concernant la collecte et gestion des déchets d'une part et la distribution d'eau d'autre part. Ces questions, trop longtemps négligées dans le passé, deviennent des sujets de préoccupations – les ressources se raréfient, les connaissances s'accroissent par exemple en terme de mesures de protection de l'environnement et les règles communautaires deviennent de plus en plus strictes. Mais, ce qui d'habitude demande de la préparation et une transition en douceur a été mis en place ici dans un temps relativement limité, pas forcément bien adapté aux conditions pré-existantes. Les problèmes d'ordre administratif ou même de comportements, les défis technologiques etc. ne sont pas suffisamment pris en compte.

Ceci dit, l'intérêt réside dans le fait que cela offre du moins dans une certaine mesure des possibilités de nouvelles sources de revenus aux niveaux local et régional.

A l'évidence, cela signifie des changements importants pour les agents du secteur public. D'un côté on constate un glissement vers la précarité – des gens travaillant de fait dans le secteur public, mais statutairement ne bénéficiant pas du régime de la Fonction publique. De l'autre, on constate une titularisation, notamment due aux règles communautaires et au droit des salariés, des postes précaires pré-existants.

Année	Salariées in 000	Index; 1988 = 100
1988	270.9	100.00
1990	272.6	100.63
1992	271.3	99.52
1994	278.1	102.51
1996	280.8	100.97
1998	289.7	103.17
2000	303.5	104.76

2002	335.8	110.64
------	-------	--------

FIGURE 5: AGENTS DU SECTEUR PUBLIC – LE REVENU

IV. Mise en perspective – L'Irlande et les changements dans l'Union européenne.

Comme on l'a déjà signalé, on ne peut dire clairement comment ces changements sont liés au processus d'intégration européenne. Des facteurs évidents bien qu'indirects sont les suivants. Ce n'est qu'à partir de 1973, quand l'Irlande a rejoint les Communautés européennes, que la question de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes s'est réellement posée. Cela a provoqué un changement dans le marché du travail et une augmentation du nombre de salariées. Le taux moyen de salariées s'est accru de deux cent quatre-vingt-neuf mille à six cent quatre vingt mille. Un aperçu est disponible grâce au tableau suivant.

FIGURE 6: TRAVAIL DES FEMMES – EN GENERAL ET DANS LE SECTEUR PUBLIC

Année	Nombre de salariées – en milliers (1)	Pourcentages par rapport à l'emploi total	Nombre de salariées du secteur public – en milliers (2) *	Pourcentage par rapport à l'emploi public total	Index 1; 1966 = 100	Index 2; 1966 = 100
1966	289.1	0.26	54.5	0.50	100.0	100
1971	287.9	0.26	54.7	0.46	99.6	100.4
1975	297.5	0.29	---	---	102.9	---

1981	329.2	0.29	104.7	0.54	113.9	192.1
1986	339.5	0.31	117.2	0.55	117.4	215.0
1990	371.5	0.33	---	---	128.5	---
1996	513.3	0.40	158.4	0.60	177.6	290.6
2000	680.8	0.43	206.0	0.66	235.5	378.0

*) Les chiffres couvrent les secteurs de l'Administration publique, la Défense, la Santé, l'Education et les Affaires sociales

On peut dire que l'emploi dans le secteur public a largement contribué à une augmentation globale de l'emploi.

A travers ses nombreuses agences de développement et de services aux personnes, le Service Public a joué un rôle central en facilitant et incitant l'emploi dans le secteur privé. Plus important encore, il a fourni une source d'emploi direct très importante, quand les autres secteurs ne pouvaient maintenir leur offre de travail.

(Humphreys, Peter C.: Public Service Employment. An examination of Strategies in Ireland and Other European countries; Dublin: Institute of Public Administration, 1983: 42)

Ce fut particulièrement important pour les femmes. Il est vrai qu'en adhérant à l'UE, l'Irlande n'a pas pu garder la mesure qui empêchait toute femme mariée d'accéder à l'emploi dans le secteur public.

Ainsi, un plus grand nombre de femmes a pu être disponible pour travailler dans le secteur public. Facteur d'ouverture du marché de l'emploi public, cela a aussi entraîné une restructuration. Le gouvernement, bien que forcé de mettre en oeuvre les mesures d'égalité des chances, a, en tant qu'employeur, tout essayé pour mettre en place un modèle visant à abaisser les niveaux d'emploi en offrant des contrats précaires et partiels, postes peu rémunérés et peu qualifiés, à faible responsabilité et degré d'autonomie.

Le second domaine est celui de l'impact de la croissance économique. Le 'Tigre celtique' («Celtic tiger») est une légende – ne dévoilant qu'une partie de la vérité si on considère l'énergie, puisque l'autre partie de la vérité est majoritairement cachée. J'entends par-là l'effet dévastateur que peut avoir la cruauté du tigre, qui se traduit par l'accroissement de la fracture sociale, plus de contraintes dans les conditions de travail etc. Il est une légende également en ce sens qu'il repose sur du sable. Les récents développements montrent clairement que la croissance n'était pas durable. Bien qu'offrant un énorme boom – et même des perspectives de développement futur – l'Irlande n'a pas

investi dans le développement d'une stratégie clairement destinée à maintenir le potentiel de croissance.

FIGURE 7: DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Année	PIB	Consommation des ménages	Dépenses Publiques de biens et services
1970	2,070	1,421	301
1973	3,483	2,225	536
1975	4,846	3,121	893
1980	11,977	7,910	2,362
1985	22,816	13,683	4,191
revise	23,588	14,455	4,191
1990	34,522	20,185	5,178
revise:	36,312	21,958	5,470
1995	52,696	29,461	7,856
2000	103,470	50,686	12,573
2001	115,437	56,001	14,312

L'investissement mono-industriel en particulier dans le secteur des nouvelles technologies, une grande part d'investissements étrangers et la création d'une dépendance à l'exportation sont des facteurs typiques des petites économies ouvertes. Toujours est-il que le degré auquel cela a été entrepris en Irlande n'est pas justifiable. Ceci dit, il faut ajouter que les investissements réalisés depuis 1973, notamment celui rendu possible par la manne financière offerte 'par Bruxelles' a eu un large impact sur le développement de ces dernières décennies.

FIGURE 8: REÇU DU BUDGET DE L'UE

Année	Recettes brutes en £m	Recettes nettes en % de PIB
1973	37.1	1.2
1975	109.1	2.6
1980	560.6	5.0
1985	1,128.7	4.9
1990	1,741.0	5.4
1995	2,023.2	3.8
1998	2,577.6	3.5

Dans ce contexte, il est intéressant de constater que, selon une étude réalisée par l'OCDE, l'Irlande est le pays qui a connu un taux de croissance phénoménal de l'emploi du secteur public, notamment au niveau central, depuis ces dernières années – les chiffres sont mentionnés plus haut. Cela illustre à la fois le changement et la continuité. Ici encore il faut noter que la part de l'emploi public sur la main d'œuvre a pu être maintenue.

- * Il s'agit d'un changement en ce que d'énormes efforts sont entrepris pour rattraper les autres pays européens pour créer un service public digne de ce nom;
- * Cela illustre la continuité en ce que cela montre clairement le modèle centraliste dominant du système politique et administratif. C'est également ici que nous devons considérer la variété des fonctionnaires. D'un côté un nombre relativement limité de cadres supérieurs et de l'autre un grand nombre d' 'exécutants' travaillant au niveau local mais statutairement rattaché au système central.

V. Perspectives

a. Conséquences pour les employés et leur organisation

La tendance la plus importante s'observe selon les quatre aspects – contradictoires - suivants

- * un défi croissant pour l'Etat et organismes d'Etat à reconnaître des responsabilités publiques dans certains domaines;
- * l'insécurité de l'emploi, provenant apparemment de contraintes budgétaires,
- * une insécurité croissante due aux privatisations et au non-respect des obligations du secteur public;
- * La titularisation de certains postes temporaires due aux exigences communautaires concernant la sécurité de l'emploi et la reconnaissance de la responsabilité publique.

b. Le rôle du citoyen et l'impact sur le citoyen

Il est difficile de dire de quelle manière les impacts concrets se font sentir. Ce qu'on peut dire, cependant, c'est que l'on assiste à une utilisation massive des critères de management (*managerialisation*) dans les fonctions du secteur public. Cela va de pair avec une certaine forme de professionnalisation. Attention il ne s'agit pas d'un processus visant simplement à identifier les besoins du public et adapter les services publics aux besoins d'un intérêt général quel qu'il puisse être défini. J'entends plutôt par 'professionnalisation' un processus de réflexion: Les besoins du secteur lui-même sont le point de départ et l'objectif des changements. En conséquence, les besoins et désirs des citoyens en général et des fonctionnaires sont placés dans le même paquet que la fonction du secteur lui-même.

Epilogue

Présenté ainsi, ce ne sont pas des perspectives très enthousiasmantes et qui ne prêtent pas à l'optimisme. La tendance générale est hélas apparue clairement dès le moment où j'ai cherché de l'information sur Internet pour me faire une idée moi-même de la situation. Utilisant un des multiples moteurs de recherche – *google* – et les mots clés «secteur public» ET «Irlande» puis «civil servant» ET «Irlande», on m'a fourni dans le premier cas des informations sur le Royaume Uni, en particulier l'Irlande du Nord, et dans le second cas sur des scandales, à savoir un fonctionnaire enlevé puis assassiné par un adversaire politique et sur un autre qui était pédophile – Cela peut vouloir dire un certain nombre de choses sur les fonctionnaires et assimilés et les services publics – une illustration du clientélisme décrit précédemment et du sens des responsabilités publiques lentement reconnu pour ce qui concernerait une Fonction publique développée.

ⁱ Responsable pour les tableaux: Verena Feiler

Merci pour l'aide avec la traduction à Anthony Paulissen, de le Réseaux Européenne pour l'Action Sociale, Lille et Anne-Marie Perret, Fédération Générale des Fonctionnaires – Force Ouvrière, Paris