



Annexe 4

Modernisation de l'administration publique en Irlande

Examen des facteurs d'influence pour le succès de la réforme

par

Michael KELLY

Institut européen d'administration publique,

Décembre 1998

Modernisation de l'administration publique en Irlande

Examen des facteurs d'influence pour le succès de la réforme

par

Michael KELLY
 Institut européen d'administration publique,
 Décembre 1998

Introduction

Lors de son accession à l'indépendance en 1922, l'Irlande hérita d'une fonction publique qui avait fait partie de la fonction publique britannique et qui en gardait encore de nombreux traits caractéristiques. Toutefois, en passant du modèle britannique à un modèle républicain et en établissant des organes de souveraineté qui avaient fait défaut auparavant, l'approche irlandaise se démarqua à maints égards de la pratique britannique.

Structure de la Fonction publique

Le nombre de *Departments* (départements ministériels) est resté constant au cours des dernières décennies, se fixant à 15 ou 16. La Constitution irlandaise prévoit que le nombre de ministres sera limité à maximum 16. Aucune voix ne s'est élevée pour réclamer une augmentation de ce nombre, que l'on semble accepter comme un "plafond" naturel. Nous décrivons ci-dessous (par ordre alphabétique) l'actuelle structure, qui comporte 15 ministères :

1. *Department of Agriculture and Food*
2. *Department of Arts, Heritage, Gaeltacht and Islands*
3. *Department of Defence*
4. *Department of Education and Science*
5. *Department of Enterprise, Trade and Employment*
6. *Department of Environment and Local Government*
7. *Department of Finance*
8. *Department of Foreign Affairs*
9. *Department of Health and Children*
10. *Department of Justice, Equality and Law Reform*
11. *Department of Marine and Natural Resources*
12. *Department of Public Enterprise*
13. *Department of Social, Community and Family Affairs*
14. *Department of the Taoiseach* (Cabinet du Premier ministre)
15. *Department of Tourism, Sport and Recreation*

A l'intérieur de ce nombre total, il y a eu un nombre considérable de remaniements de portefeuilles, en particulier en ce qui concerne les fonctions ayant trait aux activités économiques, comme l'Industrie, le Commerce, les Communications, les Transports, l'Energie, l'Emploi et le Tourisme, ce qui a donné une grande variété de permutations et de combinaisons de ministères au cours des années. En revanche, on peut dire que les ministères de l'Agriculture, de l'Education, de l'Environnement, de la Justice, de la Santé et des Affaires étrangères ont été relativement stables en termes de portefeuille.

Au cours de ces dernières décennies, le ministère des Finances a subi un certain nombre de modifications. En 1973, les sections de ce ministère chargées des aspects relatifs au personnel et à la gestion de la fonction publique passèrent sous la responsabilité d'un autre ministère, le ministère de l'Administration publique, mais cette tendance fut inversée en 1987 lorsque ces fonctions furent retransférées au ministère des Finances. En 1977, un autre ministère, celui de la Planification et du Développement économiques, vit le jour, mais fut aboli en 1980, et ses fonctions furent absorbées par le ministère des Finances et le *Department of the Taoiseach* (Cabinet du Premier ministre). La conclusion est donc évidente : il vaut mieux regrouper en un seul ministère l'ensemble des fonctions dont est investi l'actuel ministère (voir infra).

A la tête de chaque ministère on trouve un ministre, qui, dans de nombreux cas, peut s'appuyer sur des ministres d'Etat (ministres sans portefeuille). Il y a aussi un nombre limité d'élus politiques, ayant le rang de gestionnaires de programme, qui sont affectés aux différents ministres et dont la responsabilité spécifique est de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques. Le mandat des gestionnaires de programme prend fin en même temps que le gouvernement qui les a nommés.

Le fonctionnaire supérieur de chaque ministère est le Secrétaire général. La fonction publique opère selon un système de carrière, les fonctionnaires titulaires ayant un emploi garanti pour toute la durée de leur carrière (en dehors des Secrétares généraux). Le nombre total de fonctionnaires au service de l'administration centrale est de près de 30.000. Ce nombre n'inclut pas les fonctionnaires au service des collectivités territoriales ni les personnels opérationnels des secteurs de l'éducation et de la santé, de la police et de la défense. La législation-cadre régissant la fonction publique irlandaise est fixée dans les Lois sur les Ministres et Secrétares, 1924 - 1995 (*Ministers and Secretaries Acts*), auxquelles l'on a ajouté plus récemment une importante législation qui sera décrite dans la suite de cet article.

L'Irlande n'a pas connu de grande restructuration des départements ou services ministériels et n'a pas non plus suivi une direction dogmatique ou idéologique en faveur d'une restructuration. L'expérience de la réalisation d'un vaste programme de réforme dans les années 1960 (Les Réformes "Devlin", rapport final 1969), visant à établir une structure formelle et standardisée pour les ministères, fut décevante et a même suscité une certaine suspicion vis-à-vis des "Grand Designs" (Grands projets). Contrairement à la fonction publique britannique, la structure et l'organisation de base de la fonction publique irlandaise sont restées largement inchangées. L'échelle de la fonction publique irlandaise et le nombre relativement restreint des effectifs concernés, sont des facteurs qui de toute façon rendraient difficile la poursuite d'une politique d'"agencification" extensive sans coûts supplémentaires.

De même, il n'y a pas non plus eu en Irlande de grande initiative en vue d'un transfert des fonctions du niveau central vers les autorités régionales ou locales, à l'inverse de ce qui s'est passé dans de nombreux autres Etats membres de l'UE. Une commission fut instaurée en 1996 afin d'examiner la question d'un transfert éventuel de l'administration centrale et un certain nombre de recommandations allant dans ce sens furent formulées à l'époque. Celles-ci sont encore en cours d'examen et l'on peut dire, du moins pour l'instant, que les domaines de compétence des administrations centrale et locales demeurent généralement bien délimités.

Prise de décision et coordination

Le rôle décisionnel ultime revient au Gouvernement, les cas de litige étant tranchés par le *Taoiseach* (Premier ministre).

Dans l'administration publique irlandaise, deux ministères jouissent de responsabilités et de rôles particuliers par rapport à la coordination de la politique et de la gestion de l'administration publique en général. Il s'agit du :

- *Department of the Taoiseach* (Cabinet du Premier ministre), qui assure le Secrétariat du Premier ministre et du Gouvernement, et du
- Ministère des Finances, qui est chargé du contrôle des budgets et des effectifs, ainsi que du développement de l'organisation et du personnel dans toute la Fonction publique.

Conformément à ce partage de responsabilités, le *Department of the Taoiseach* peut être considéré au sens large comme étant responsable de la coordination *politique* du travail de la fonction publique, tandis que le ministère des Finances veille à la coordination *managériale*, encore que, dans la pratique, il soit impossible de préserver une distinction aussi nette. Le principal programme de réforme de ces dernières années - la *Strategic Management Initiative* (SMI - voir infra), est illustratif à cet égard. Comme cette initiative porte en premier lieu sur la réforme et le développement de la fonction publique, on pourrait s'attendre à ce qu'elle tombe sous la responsabilité du ministère des Finances. Or, il n'en est rien, car elle relève de la direction du Cabinet du Premier ministre. Lorsque l'on décida d'instituer un Groupe de coordination interministériel de Secrétaires afin de surveiller l'initiative SMI, l'on décida de placer ce groupe sous la compétence du Cabinet du Premier ministre afin de garantir la poursuite de l'effort de modernisation. A l'instar de ce qui s'était passé dans d'autres pays, l'on estima que le Cabinet du Premier ministre jouissait de l'autorité et de l'influence nécessaires pour imposer les réformes. Cette décision s'explique aussi par le fait que le Cabinet du Premier ministre a eu de plus en plus tendance à assumer un rôle directeur en convoquant et en présidant différentes commissions interministérielles. De même, l'on a observé une tendance grandissante à instaurer des sous-commissions *ad hoc* du Cabinet, réunissant les ministres et ministères impliqués dans des politiques bien déterminées.

Etant donné la particularité des rôles du Cabinet du Premier ministre et du ministère des Finances qui ont été décrits plus haut, ces deux départements ont un certain rôle à jouer dans la coordination interministérielle, mais ne jouissent cependant pas d'un pouvoir d'arbitrage. En dernière analyse, les conflits et désaccords entre ministères doivent être résolus au niveau du Cabinet. Un certain nombre de mesures ont été prises pour améliorer la coordination et anticiper des différends politiques éventuels. Les gestionnaires de programme (voir supra) ont

un rôle particulier à jouer pour améliorer l'échange d'informations et la coordination des politiques entre les ministères, réduisant ainsi les risques de conflits entre ministères et évitant de devoir les résoudre au niveau du gouvernement.

La coordination des politiques rattachées à l'Union européenne constitue un cas à part. Dans ce domaine, c'est le ministère des Affaires étrangères qui occupe une place particulière et il a notamment la responsabilité de la Représentation permanente de l'Irlande auprès de l'UE à Bruxelles. Dans ce cas également, tout différend en matière d'approche entre ministères doit être résolu à travers le Cabinet du Premier ministre et, en dernier lieu, par décision du gouvernement. Afin d'assurer une approche coordonnée des débats sur les grands dossiers communautaires, l'on a instauré ces dernières années une commission interministérielle, présidée par le Cabinet du Premier ministre.

Il n'existe aucun organisme officiel possédant un rôle ou une autorité transministériels, même s'il est possible de créer des commissions ou groupes de travail interministériels *ad hoc* pour se pencher sur certaines questions particulières. Dans la publication officielle du gouvernement de 1996 "*Delivering Better Government*", l'on fait remarquer que les questions politiques urgentes débordent de plus en plus du champ de compétences ministérielles et que " l'actuelle structure de la fonction publique n'est pas bien adaptée pour relever ce défi de manière satisfaisante. Le travail de chaque ministère est fermement ancré sur une base sectorielle et fonctionnelle...". (p. 14). Pour tenter d'améliorer cette situation, l'on a institué trois groupes de hauts fonctionnaires chargés de trouver des approches novatrices pour améliorer le travail interministériel. Le programme SMI a fourni un cadre logique à cette recherche, en établissant clairement les objectifs stratégiques de chaque ministère et en exigeant l'identification de domaines stratégiques où il s'agit d'obtenir des résultats (*Strategic Results Areas (SRA)*) et dans lesquels chaque ministère est tenu de démontrer ses réalisations. C'est là un progrès considérable par rapport à l'ancienne situation dans laquelle on ne disposait que de déclarations d'intention, de nature très générale, sur les objectifs de chaque ministère. La loi sur la gestion publique '*Public Management Act*' 1997 (voir infra) contient aussi une nouvelle disposition pour l'attribution de portefeuilles ministériels relevant de plus d'un ministère, de façon à assurer une meilleure gestion des questions touchant plusieurs secteurs.

Un observateur issu de traditions administratives différentes, qui examinerait le système irlandais, serait probablement frappé par l'absence historique de base juridique des nombreuses décisions et actions déployées dans le processus d'évolution de la fonction publique irlandaise. Comparé à ses pairs continentaux, le "modèle de Westminster" est un système relativement "permissif" par rapport à la nécessité d'un fondement législatif de l'action administrative. Dans le cas irlandais, cela signifie que le cadre légal des activités ministérielles a généralement été fixé à un niveau minimal afin de permettre aux programmes d'aller de l'avant et que l'on puisse les défendre devant une juridiction, le cas échéant. Pour bon nombre de tâches impliquées dans la gestion et la coordination du travail de la fonction publique, une telle autorité formelle n'est pas nécessaire et la législation est dès lors limitée. Un observateur a fait remarquer la " réticence particulière irlandaise à définir de manière explicite la politique et les processus

publics.”¹ Le fait qu'une administration puisse fonctionner efficacement sur la base de contacts personnels et d'ententes communes à un niveau de satisfaction qu'il serait impossible d'atteindre dans une structure plus grande, est peut-être un trait caractéristique d'une administration de taille modeste. Cela reflète peut-être aussi les valeurs culturelles irlandaises sur lesquelles nous reviendrons dans la suite de cet article.

Comme nous l'indiquons par la suite, il y a eu ces dernières années toute une série de nouveaux textes de loi importants qui ont eu des retentissements sur la fonction publique. En quelque sorte, cela témoigne d'un accroissement des activités destinées à introduire de nouvelles politiques; mais cela semble résulter aussi d'une détermination nouvelle à vouloir faciliter et soutenir la réforme administrative à travers des modifications de la base juridique de la fonction publique. Si l'on peut reprocher aux réformes précédentes d'avoir évité d'introduire des modifications fondamentales dans le cadre législatif, cette critique serait injuste dans les initiatives actuelles, car la nouvelle législation a en effet introduit des visions radicalement différentes du rôle et de la responsabilité des fonctionnaires.

La responsabilité organisationnelle de la Fonction publique

Dans le système administratif irlandais, c'est au ministère des Finances que revient la responsabilité centrale de l'organisation et de la gestion de l'administration publique. Ce ministère exerce deux grandes fonctions : (a) la politique budgétaire/ fiscale/ économique, et (b) la tutelle de l'administration publique. Cette deuxième fonction est placée sous la direction d'un fonctionnaire de rang de Secrétaire général dont le titre est "Secrétaire général, Gestion et développement de l'administration publique" (*Public Service Management and Development (PSMD)*). Cette fonction comporte à son tour deux grandes missions : (1) politique relative à la rémunération de l'administration publique et au contrôle des affectations de personnel, et (2) développement de l'organisation, des systèmes et méthodes de la fonction publique. Cette dernière attribution constituera tout naturellement le point organisationnel central de la présente étude. Il convient cependant de remarquer que le regroupement des fonctions que l'on vient de décrire place la tâche de développement de l'administration publique en étroite corrélation et coordination avec les fonctions portant sur la gestion budgétaire et financière des autres ministères ainsi que sur les aspects relatifs à l'affectation et à la rémunération des effectifs. Ceci fournit de puissants "leviers" que le ministère dans son ensemble peut actionner afin d'obtenir les résultats souhaités dans toute la fonction publique et même au-delà.

Le Secrétaire général de la gestion et du développement de l'administration publique (PSMD) a sous sa responsabilité un groupe de services qui fournissent ensemble l'expertise technique nécessaire pour soutenir le développement organisationnel dans toute la fonction publique. Ce groupe a reçu le titre de *Centre for Management and Organisation Development (CMOD)* et réunit un certain nombre d'activités qui étaient auparavant séparées, dont :

- le *Civil Service Training Centre*, qui dispense une formation au management aux fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur, en coopération avec les formateurs de chaque ministère (qui assurent essentiellement les besoins en formation des catégories inférieures), et offre un certain nombre de services d'amélioration des aptitudes linguistiques,

¹ McKevitt, 1995, p. 34.

- la *Management Services Unit and Operations Research Section*, qui fournit des services de conseil en gestion interne à tous les départements et services ministériels, et

- les *Central IT Services* qui formulent et promeuvent la stratégie et la politique des technologies de l'information et soutiennent les initiatives et les systèmes communs à plusieurs ministères (comme la rémunération, le personnel, les systèmes de gestion financière et les services en réseau).

En combinant ces services en un seul centre, l'on espère obtenir un soutien plus concentré et plus efficace pour le développement organisationnel à travers la fonction publique, et notamment un rôle plus opérationnel pour appuyer l'actuel grand programme de réforme, à savoir l'initiative SMI.

Dispositions en matière de formation

Nous avons déjà fait allusion au *Civil Service Training Centre* qui est situé au sein du ministère des Finances et travaille en coopération avec un réseau de formateurs dans chaque ministère. Ce centre constitue la principale source de formation professionnelle en cours de carrière pour les fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur. Etant donné que ce centre est situé au sein du *Centre for Management and Organisation Development (CMOD)*, on peut considérer qu'il fait partie intégrante de l'appareil utilisé par le ministère des Finances pour promouvoir et soutenir la mise en oeuvre de toute réforme ou programme de développement qu'il souhaite lancer. Dans la pratique, son programme de cours est étroitement rattaché aux développements et priorités actuels de la modernisation de la fonction publique, et la gratuité de ces cours est un facteur qui encourage la participation des ministères.

Dans les années 1980 et 1990, le Centre a mis au point des programmes spéciaux destinés aux rangs plus élevés de la fonction publique. Une politique innovante, qui remonte à 1988, créa des "réseaux de développement" à chaque niveau des rangs supérieurs (*Principal Officer, Assistant Secretary, etc.*) afin de permettre aux hauts fonctionnaires qui étaient confrontés à des exigences professionnelles similaires d'approfondir leurs connaissances et de développer leurs capacités dans le cadre d'une collaboration. Ce fut là une initiative stratégique (et réussie) pour encourager la sensibilisation et l'engagement par rapport à la nécessité de moderniser la haute fonction publique. Ces réseaux, tout comme le programme spécial pour les Secrétaires adjoints, qui est sanctionné par un diplôme de maîtrise (*Masters degree to Assistant Secretaries*), ont contribué à l'apparition des initiatives de réforme les plus récentes (qui seront décrites plus loin). Le programme de maîtrise fut lancé par le ministère des Finances en 1993 afin de promouvoir, dans le groupe au sein duquel seront recrutés les Secrétaires généraux, une meilleure compréhension de la gestion stratégique et des pratiques de gestion les plus récentes. Ce programme, qui est financé par le ministère des Finances, entame à présent son quatrième cycle (début 1999).

L'*Institute of Public Administration (IPA)* représente une autre grande source de formation pour la fonction publique. Il s'agit d'un institut indépendant, dont les revenus proviennent principalement d'une dotation annuelle du ministère des Finances, d'accords conclus avec les différentes collectivités territoriales du pays et des frais de participation réclamés aux participants aux cours. L'institut a été fondé en 1957 et a contribué de manière non négligeable à faire prendre conscience très tôt de la nécessité du professionnalisme dans l'administration

publique; il a également influencé la philosophie émergente de l'administration publique irlandaise. La plupart des activités de formation de cet institut sont destinées au personnel des autorités locales plutôt que centrales, mais il demeure une autre importante source de formation pour les fonctionnaires, surtout sous l'angle de la formation professionnelle. Alors que le *Civil Service Training Centre* concentre ses activités sur la formation au management, l'IPA offre un large éventail de cours et de sujets. Il ne se limite pas non plus à offrir des cours de brève durée en cours de carrière, mais offre aussi la possibilité de faire des études plus longues et permet aux fonctionnaires de développer leurs qualifications professionnelles.

L'IPA offre un diplôme à temps partiel en administration publique, avec des sujets facultatifs ayant trait aux collectivités locales et à l'administration de la santé. Il organise aussi un diplôme en études commerciales ainsi qu'un certificat national en gestion du secteur public d'une durée de deux ans. Tous ces titres sont reconnus par le Conseil national pour la délivrance des diplômes (*National Council for Educational Awards (NCEA)*). L'IPA s'est aussi associé au *Trinity College* de Dublin pour offrir un cours postuniversitaire de maîtrise en études publiques. Les cours bénéficient d'un large soutien, d'une part parce que l'on considère que ces qualifications sont importantes pour réussir les concours de promotion interne dans la fonction publique et, d'autre part, parce que la fonction publique offre certains incitants spéciaux à ses effectifs pour les encourager à obtenir ces diplômes, notamment des dispositions particulières en matière de mise en disponibilité et de rémunération.

Les universités n'ont pas été directement associées au développement de la fonction publique. Contrairement à certains systèmes administratifs continentaux, aucune discipline scientifique n'a occupé une place prédominante dans la formation des fonctionnaires, comme c'est le cas, par exemple, du droit dans le système allemand. En revanche, la tradition était de recruter (et de développer) des généralistes, et les études universitaires que l'on retrouvait le plus souvent chez les fonctionnaires irlandais étaient les arts libéraux, comme c'était le cas au Royaume-Uni. Mais cette situation est en train de changer, car l'on estime de plus en plus que l'administration publique représente une carrière professionnelle exigeant une éducation professionnelle. Les programmes d'administration publique que le *Trinity College* de Dublin dispense de longue date, ont été complétés, par exemple, par des cours universitaires et postuniversitaires en administration publique, en gestion et en études commerciales, qui sont dispensés par le *Centre for Governance and Public Management* de l'Université de Limerick; on a également enrichi ces programmes d'un nouveau cours sur le Gouvernement et la politique publique au *University College de Cork*. Bien entendu, un certain nombre de cours dispensés dans le système universitaire et dans d'autres centres d'enseignement supérieur, tant dans le secteur public que privé, offrent un intérêt et une valeur potentiels pour les fonctionnaires, en particulier dans des domaines tels que les études commerciales et le management.

Recherche

La principale source officielle de la recherche réside dans les accords conclus entre le ministère des Finances et l'*Institute of Public Administration*. Outre son rôle de formation et son programme actif de publications, cet institut possède une unité de recherche très dynamique, bien que restreinte. Un *Committee for Public Management Research (CPMR)*, présidé et financé par le ministère des Finances, décide du programme de recherche annuel qui est confié

à l'unité de recherche de l'IPA. En 1998, le budget affecté à cette tâche s'est élevé à IRL 140.000 (contre IRL 45.000 en 1996), et la provision pour 1999 sera de IRL 200.000.

Les sujets qui font actuellement l'objet de la recherche ont trait aux priorités des principaux programmes de réforme et de développement en cours. De vastes études sont en cours sur l'amélioration de la fourniture de services dans les services publics et sur les questions relatives à la conduite de la gestion publique résultant des initiatives SMI et *Delivering Better Government*. En avril 1998, l'on a publié un rapport de recherche sur le partenariat au niveau organisationnel dans l'administration publique (*Partnership at the Organisational Level in the Public Service*), qui examine l'approche du partenariat sur le lieu de travail, sujet important compte tenu des développements du programme national *Partnership 2000*, dans lequel sont impliqués à la fois le gouvernement irlandais et les partenaires sociaux.

Par ailleurs, certains projets de recherche intéressant l'administration publique irlandaise qui sont menés dans les universités irlandaises, surtout dans le cadre de cours universitaires ou postuniversitaires, et d'autres projets de recherche conduits par d'autres centres de recherche, tels que le *Economic and Social Research Institute (ESRI)*, pourraient s'avérer très utiles pour les politiques et les développements de l'administration publique. Le *Trinity College* de Dublin a récemment créé un institut de politiques publiques où les fonctionnaires peuvent être détachés pour mener des projets de recherche sur des politiques sectorielles bien déterminées.

Technologies de l'information

Un vaste programme d'automatisation de la fonction publique fut lancé au début des années 1960 et fut développé activement dans les décennies suivantes. Une politique précoce de centralisation des responsabilités en matière de planification et de développement des systèmes informatiques fut inversée dans les années 1980, lorsque les ministères furent invités à reprendre la responsabilité de leurs propres systèmes - politique que l'on considérait comme étant en phase avec les développements technologiques et la prolifération d'infrastructures informatiques à petite échelle et à moindre coût. Aujourd'hui, on retrouve un vestige de cette fonction centrale d'origine au sein du CMOD du ministère des Finances, qui définit encore les orientations en matière de politique et normes informatiques, et est chargé d'élaborer et d'entretenir un certain nombre de systèmes (interministériels) communs.

Le *Government Telecommunications Network (GTN)* est le plus important de ces systèmes communs. Il s'agit d'un réseau extrêmement rapide, à bande large, conçu pour véhiculer différentes formes d'informations numériques (voix, données, graphiques, etc.) dans tout le pays et qui est consacré aux informations fournies par les autorités publiques. Il contribue à fournir des services de télécommunication à faible coût aux différentes composantes de l'administration publique, mais son rôle le plus important a été de soutenir la déconcentration de la fonction publique. Depuis la création de l'Etat irlandais, la Fonction publique était pratiquement totalement centralisée à Dublin. Depuis longtemps, il y avait une ambition politique de déconcentrer la fonction publique, en partie dans l'intérêt d'un développement équilibré au niveau national (face à une concentration de la population et d'un développement excessifs à Dublin), et en partie en raison de la popularité politique de pareilles politiques auprès des régions qui étaient appelées à en bénéficier.

Cette ambition fut réalisée ces dernières décennies par le transfert de parties importantes de la fonction publique de Dublin vers des bureaux situés en province; à l'heure actuelle, près de 43% des fonctionnaires sont basés en dehors de Dublin².

Grâce à la création du réseau GTN, il devint plus facile de délocaliser certains bureaux situés à Dublin vers différentes régions du pays et de continuer à communiquer avec d'autres parties du même ministère et aussi avec d'autres ministères, à travers le réseau GTN. En règle générale, les services des ministères plus orientés vers les politiques sont restés à Dublin, en raison de l'importance encore relative de la proximité du parlement, des ministres et d'autres fonctions de "siège". Les fonctions qui ont été déconcentrées sont généralement les transactions administratives autonomes de routine, qui nécessitent un nombre relativement élevé d'effectifs des catégories inférieures.

En dehors du soutien apporté à la politique de déconcentration, le réseau GTN a aussi permis d'introduire des services généralisés pour améliorer l'accès aux services publics. Rattaché aux réseaux "*Local Area Networks (LANs)*" dans chaque ministère, le GTN encourage des services propres à toute la fonction publique, tels que les communications directes avec des collègues dans n'importe quelle autre administration et un service de messagerie téléphonique. Il permet aussi un meilleur accès des citoyens aux services publics, dès lors qu'il offre la possibilité d'aiguiller les appels des citoyens destinés aux services publics vers le bureau compétent et de les véhiculer dans tout le pays sur le réseau GTN.

Le réseau GTN fut mis en place en 1986 et exploita pleinement la technologie et les services de télécommunication qui existaient à l'époque. L'évolution de ce secteur a ouvert la voie à d'autres possibilités pour la fourniture de ces services, et l'infrastructure technologique du GTN est en cours de révision pour exploiter de nouvelles opportunités. Une nouvelle facilité, appelée "*Local1*", a été introduite en tant que service public et permet aux citoyens, où qu'ils se trouvent dans le pays, d'appeler les services publics à l'aide d'un préfixe spécial (1850) au prix d'une communication locale.

Evolution du budget public

Pendant la plus grande partie de ce siècle, l'Irlande a enregistré un faible niveau de progrès économique et a connu des niveaux de vie très bas par rapport à ses voisins européens. Inévitablement, le budget était soumis à des restrictions constantes, en raison des difficultés de la levée de l'impôt dans une économie en crise et des pressions poussant ce pays à accroître l'emploi public face au chômage chronique et constant. Cette situation s'est modifiée ces dernières années, à la suite d'une prospérité économique imputable à plusieurs facteurs. Le facteur qui retient le plus l'attention est le flux de fonds de l'Union européenne injectés dans le pays (ils représentent jusqu'à 5% du revenu national total certaines années). Cette injection de fonds communautaires a certainement donné un coup de fouet tant attendu à l'économie, mais elle n'est qu'un des nombreux facteurs qui ont contribué à des taux de croissance économique atteignant jusqu'à 10% par an au cours de ces dernières années³. Cette évolution des fortunes a, bien entendu, eu une grande incidence sur la situation budgétaire et les comptes nationaux sont à présent excédentaires pour la première fois depuis de nombreuses décennies.

² Irish Times, le 9 juin 1998.

³ Teahon, 1997.

Ces développements risquent cependant d'éclipser une autre série de facteurs tout aussi significatifs. Un article important publié dans *The Economist* en 1997⁴ laissait entendre que, contrairement à l'impression populaire, les dépenses publiques des pays développés subissaient une augmentation aussi constante qu'inexorable. Un tableau comparant les dépenses publiques en tant que pourcentage du PNB dans les pays développés, montre que les taux étaient effectivement à la hausse, parfois même en hausse substantielle. Les seuls pays pouvant s'enorgueillir d'une réduction du taux de la dépense publique entre 1980 et 1996 étaient le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Irlande, qui affichaient respectivement des réductions de l'ordre de 2,6%, 9,6% et 23,1%. En fait, l'année culminante pour l'Irlande fut 1985 lorsque le chiffre atteignit 52,6%⁵, alors qu'à présent il est retombé à 38%. Vers la moitié des années 1980, une grave récession économique frappa l'Irlande qui dut prendre de sévères mesures de restrictions du budget public et de la fonction publique, et dut notamment geler le recrutement. Cette période entraîna une réduction des effectifs et engendra de nouvelles pressions pour améliorer les facteurs d'économie et d'efficacité, initiative qui se fait encore ressentir aujourd'hui dans la fonction publique. Il faut cependant souligner que ces réductions de la dépense publique furent réalisées sans avoir recours à une privatisation massive des services publics, comme l'avaient fait d'autres petits pays dans des circonstances similaires.⁶

Alors que les enseignements des années 1980 sont encore frais dans les mémoires, les hauts décideurs sont fermement convaincus de la valeur de la rectitude fiscale et économique, et des avantages offerts par un allègement du fardeau du secteur public. Face aux taux élevés de croissance économique, on observe de fortes pressions inflationnistes dans l'économie et le frein mis aux augmentations salariales, au coût des services publics et au taux de l'impôt constitue une source de sérieuse préoccupation dans l'actuel processus de politiques publiques.

L'administration face à ses défis

A certains égards, les défis qui se posent à la fonction publique irlandaise résultent de la croissance économique remarquable que l'Irlande a connue ces dernières années. Exprimé en pourcentage du PNB moyen par habitant dans l'UE, le chiffre irlandais est passé de 60% dans les années 1960 à plus de 100% actuellement.⁷ En conséquence, les demandes placées sur l'administration publique se sont modifiées à de nombreux égards. On en trouve un exemple dans le domaine de l'immigration et de l'asile, qui n'ont jamais posé problème par le passé, mais qui sont devenus à présent une question délicate avec l'arrivée massive de candidats à l'asile attirés par les échos de réussite économique. De nouveaux problèmes sociaux sont apparus également, tels que le problème grandissant de la drogue et les phénomènes de criminalité dont il s'accompagne; il faut donc de nouvelles politiques destinées à prévenir l'apparition de disparités extrêmes entre ceux qui profitent du développement économique et ceux qui sont laissés à l'écart. La nature de ces nouveaux développements est telle qu'ils renforcent la nécessité de mécanismes adéquats pour traiter des questions intersectorielles dont il a été question plus haut. L'une des principales préoccupations du moment est d'éviter l'écueil d'une inflation élevée que comporte toute croissance économique rapide, et notamment d'éviter les

⁴ *The Visible Hand*, Economist, le 20 septembre 1997.

⁵ *Issues and Developments in Public Administration*, PUMA-OCDE Paris, 1997, p. 304.

⁶ *Small States in Big Trouble*, World Politics Vol. 46 (Juillet 1994).

⁷ Irish Times, le 19 mars 1998.

pressions plaçant pour une augmentation des salaires et des coûts salariaux de l'administration publique.

La portée des changements causés par les développements internes est encore exacerbée par d'importantes évolutions intervenues dans l'environnement extérieur, en particulier la nécessité d'un ajustement rapide aux développements déjà prévisibles, comme l'adhésion à l'UEM et la réduction des fonds communautaires. Dans le cas de l'Irlande, toute réduction résultant de l'élargissement sera assortie d'une perte d'éligibilité aux Fonds structurels à cause de l'augmentation du revenu national. Les prévisions actuelles sont que, d'ici l'an 2006, l'Irlande perdra près de 80% des fonds structurels dont elle bénéficie actuellement⁸.

A l'instar d'autres pays développés, la fonction publique irlandaise subit aussi une pression pour qu'elle améliore la qualité des services fournis au public, dont les attentes sont toujours plus grandes, étant donné les niveaux de vie et d'éducation plus élevés, une comparaison critique avec les normes du secteur privé et la pression des médias qui réclament une amélioration. Les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années ont introduit des programmes nationaux qui attachent une attention accrue à la question de la qualité de service au citoyen et contiennent une série de mesures destinées à améliorer les normes en matière d'accueil, de transparence, d'opportunité et d'accès. A cet égard, il est intéressant de signaler que l'Irlande constitue un cas à part parmi les pays développés occidentaux, dans la mesure où ce pays *ne sera pas* confronté au problème d'une dépendance croissante dans les années à venir : les statistiques démographiques suggèrent que les ratios de dépendance devraient plutôt évoluer à la baisse au cours des 30 prochaines années⁹.

Une série de scandales publics qui ont éclaté dans différentes parties de l'administration publique ces dernières années (impliquant des échecs de gestion plutôt qu'une fraude financière, l'administration étant relativement exempte de corruption) ont fait prendre pleinement conscience à l'administration de la présence d'une presse et d'un public critiques, ainsi que de la nécessité d'une amélioration constante des systèmes de gestion. Conjugués aux orientations politiques déjà envisagées dans le cadre du programme SMI, ces facteurs font que l'agenda des initiatives de réforme se caractérise et continuera à se caractériser dans les prochaines années par :

- un accent plus marqué sur le "managérialisme", qui attache une attention accrue à l'identification d'objectifs stratégiques, aux cibles de performance et à l'évaluation de la performance ;
- l'élimination de la paperasserie et une amélioration de l'efficacité/efficacités ;
- le transfert d'autorité et de responsabilités, assorti des modifications qui s'imposent dans les systèmes de responsabilité hiérarchique ;
- une attention soutenue à l'amélioration de la qualité de service au public.

⁸ *ibid.*

⁹ Economic and Social Research Institute, Dublin, quoted in Irish Times, le 30 octobre 1997.

La pratique des accords de "partenariat" est un autre trait important du cadre décisionnel irlandais et continuera probablement à influencer l'évolution à l'avenir. Ces dernières années, les grandes questions politiques, qui touchent à la fois le secteur public et le secteur privé, notamment les accords salariaux, l'impôt personnel et la politique sociale, ont été le fruit d'un dialogue avec les partenaires sociaux et le succès de cette approche est considéré comme l'un des principaux moteurs du développement économique rapide qu'a connu le pays ces dernières années. L'accord actuellement en vigueur arrivera à échéance fin 1999. La réussite de ces dispositions au niveau central a encouragé la décision dans le présent accord d'étendre les procédures de partenariat en matière de consultation et de participation à chaque entreprise. Au sein de la fonction publique, ces dispositions font partie du dispositif utilisé pour mettre en oeuvre les réformes actuelles de la fonction publique (voir infra).

Une culture de réforme

Les fonctionnaires traditionnels "généralistes" des premières décennies de ce siècle avaient tendance à considérer l'administration publique comme un art plutôt que comme un sujet d'étude scientifique. La bureaucratie wébérienne, qui dominait en la matière, semblait permanente et se justifier en soi, et l'on n'était pas ou peu conscient de la nécessité de l'efficacité ou de l'obtention de résultats. Le terme "gestion publique" aurait eu à l'époque une consonance bizarre. En effet, la vue qui prévalait alors voulait que la "gestion" était un phénomène propre au secteur privé, tandis que le secteur public était engagé dans la poursuite plus élégante de l'"administration". L'on estimait que la forme la plus élevée d'activité dans ce domaine était la formulation des politiques et la fourniture de conseils aux ministres, et ces sujets devinrent par conséquent le centre d'intérêt de la plupart des hauts fonctionnaires. Le fait que l'administration publique dût déployer d'énormes ressources et que la gestion de ces ressources eût pu constituer une tâche importante était pratiquement ignoré.

De par sa situation géographique et son exposition au monde anglophone, l'Irlande a absorbé les influences relatives à la gestion et au développement organisationnel qui étaient courantes à partir des années 1950. L'*Institute of Public Administration* (IPA) fut fondé en 1957 et contribua au fil des ans à poser les bases intellectuelles de la fonction publique irlandaise. Une culture de "managérialisme" a ainsi vu le jour et a soutenu les divers programmes de réforme de ces dernières décennies, surtout peut-être l'initiative SMI qui sera décrite plus loin.

Parallèlement à cela, il faut signaler l'absence de toute idéologie directrice ou d'un dogme directeur dans les réformes irlandaises, en dehors d'une volonté générale de vouloir améliorer les facteurs d'efficacité et d'efficacités. L'Irlande n'a connu rien de semblable au dynamisme qui a porté les réformes de "Thatcher" au Royaume-Uni, qui ont poursuivi une direction délibérée, cohérente et dogmatique pendant près de deux décennies. Les programmes de réforme de la fonction publique irlandaise ont eu, en revanche, tendance à être évolutionnaires plutôt que révolutionnaires, s'appuyant sur une base pragmatique plutôt qu'idéologique.

Dans son étude bien connue, le Professeur Hofstede laisse entendre que les valeurs culturelles irlandaises rattachées au travail, qui pourraient contribuer à former la base de l'approche irlandaise de la réforme, sont relativement caractéristiques. Selon lui, les Irlandais semblent montrer, par rapport aux autres nationalités couvertes par son étude, :

- une *très* faible distance par rapport au pouvoir (faible respect de l'autorité officielle) ;
- un *très* faible évitement de l'incertitude (faible nécessité de prévisibilité, de certitude et de clarté) ;
- des valeurs de masculinité *très élevées* (la grande force d'énergie nécessaire à la réussite, aux réalisations et à la concurrence) ;
- un individualisme *moyen* (tendance à équilibrer les intérêts du groupe et les intérêts individuels).

Si l'on considère ces résultats par rapport à l'historique des programmes de réforme de la fonction publique irlandaise, ils permettront peut-être d'expliquer les directions qui ont été suivies dans la pratique. L'on constate une certaine méfiance par rapport aux "Grands projets", et on recherche en revanche des mesures pratiques destinées à livrer des résultats tangibles. Comme on l'a déjà signalé, certaines preuves vont plutôt dans le sens d'une préférence pour la flexibilité et l'adaptabilité que dans celui de la certitude et la clarté des déclarations sur les politiques ou législations publiques.

Les réactions du groupe de mastère composé *d'Assistant Secretaries* (voir infra) font peut-être ressortir ces traits caractéristiques. Lorsque ces Secrétaires adjoints rendent compte de l'expérience réalisée en Nouvelle Zélande, ils font remarquer que "... nous avons été frappés par la clarté et l'uniformité des propos chez la plupart des parties intéressées en Nouvelle Zélande qui subsistent encore dans leur approche des réformes - on peut probablement attribuer ce résultat à la cohérence donnée à l'ensemble du programme de réforme par le fondement théorique."¹⁰ Néanmoins, s'agissant de la situation en Irlande, le rapport suggérait que "... il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire d'élaborer une base théorique complexe pour l'initiative de réforme en Irlande. Au contraire, il serait plus sensé de définir une grande orientation pour les réformes et de procéder ensuite de manière pragmatique... ".¹¹

Sources de dynamisme pour soutenir la réforme

Lorsqu'on se livre à un examen des facteurs qui sous-tendent les différentes initiatives prises dans le temps, on s'aperçoit que toute une série d'acteurs y étaient impliqués. Pour pouvoir réaliser un développement important, il faut bien entendu l'accord et le soutien du niveau politique, mais bon nombre de ces initiatives émanaient en premier lieu des fonctionnaires. Les premières tentatives des années 1950 en vue de développer une économie et une administration publique modernes sont toutes à mettre à l'actif des hauts fonctionnaires et n'étaient aucunement le fruit d'une initiative prise par les responsables politiques.¹²

Les grands projets mis en chantier dans les années 1960 et 1970 résultaient des informations dont on disposait sur les développements en matière d'organisation et de gestion intervenant à l'étranger, principalement aux USA et au Royaume-Uni. L'on se lança dans un vaste projet avec la création du *Public Sector Organisation Review Group (PSORG* - plus fréquemment appelé "Groupe Devlin", d'après le nom de son président.). Cette étude (demandée par le Gouvernement) formula un certain nombre de recommandations, dont les plus importantes

¹⁰ Administration vol. 43 No. 2, p. 118.

¹¹ *ibid.* p. 119.

¹² Lalor1995, pp. 60 et seq.

avaient trait à une nouvelle structure interne des ministères, dont le but était de séparer les fonctions politiques des fonctions exécutives ou de fourniture de service. La tentative de restructurer les ministères dans le Rapport Devlin de 1969, et le dynamisme en vue d'introduire les PPBS (*Planned Programme and Budgeting Systems*) étaient inspirés par les exemples de réussite à l'étranger que l'on ne retrouvait pas dans l'expérience irlandaise.

La décision, en 1973, de sectionner les fonctions de gestion et de développement de l'administration publique exercées par le ministère des Finances et de créer un nouveau ministère chargé de l'Administration publique, était le reflet d'une croyance similaire, tant dans les milieux officiels que politiques, selon laquelle une attention plus grande accordée à la gestion comportait un potentiel de progrès. De nouveau, l'expérience ne fut pas concluante et le ministère de l'Administration publique fut aboli en 1987 et ses fonctions réabsorbées par le ministère des Finances. (En fait, le ministère fut créé dans une large mesure pour poursuivre la mise en oeuvre des recommandations du Rapport Devlin, et son abolition était la preuve de son échec). Ces expériences ont contribué à forger une approche prudente des programmes de réforme, reconnaissant la difficulté de mener à bon port des réformes radicales et cherchant plutôt à réaliser des avancées à travers une série d'étapes gérables (même si l'on peut dire que le programme intitulé "*Delivering Better Government*" (voir infra) offre un cadre cohérent et logique pour planifier les différentes mesures de réforme en cours).

Ces premières réformes étaient inspirées par des rapports venant des Etats-Unis et du Royaume-Uni, et bénéficiaient du soutien politique ainsi que de certains hauts fonctionnaires. Plus récemment, une certaine différenciation semble s'être produite, les responsables politiques soutenant les réformes destinées à améliorer la qualité de service (qui ont des implications évidentes en matière de popularité publique et de résultats électoraux), alors que les réformes plus "technologiques" ont eu tendance à provenir du sein de la fonction publique. S'il est vrai que le vaste programme de mise en oeuvre des systèmes informatiques dans la fonction publique n'aurait pu voir le jour sans un soutien et un accord politiques, force est de reconnaître que ce sont surtout les fonctionnaires qui ont porté et soutenu ce programme.

Les mesures de réforme réussies des années 1980 (introduction d'un médiateur, TLAC, etc. - voir infra), étaient inspirées par la réflexion officielle et encouragées par le monde politique. De même, l'introduction de budgets administratifs en 1991 fut initiée par le ministère des Finances. Toutefois, l'initiative des années 1980 en vue de mieux servir le pays (*Serving the Country Better*) était largement inspirée par des motifs politiques et, par voie de conséquence, elle ne parvint apparemment pas à obtenir un résultat permanent. Cette expérience semble indiquer qu'un programme de réforme qui est trop étroitement associé avec un parti politique a peu de chance de survivre à un changement de gouvernement. En revanche, les débuts de l'initiative SMI remontent à un débat entre hauts fonctionnaires (voir infra) et cette initiative a réussi à présent à obtenir le ferme soutien des gouvernements successifs.

Comparée aux expériences de certains autres pays, la réforme de la fonction publique irlandaise semble avoir été poursuivie pour ses qualités intrinsèques et n'était pas une initiative motivée par une grande nécessité ou une crise profonde. La seule exception notable - si l'on peut parler ici de réforme de la fonction publique - a été la nécessité de trouver une parade aux crises économiques et aux pressions qu'elles ont exercées sur le budget public. A l'instar de ce qui s'est passé vers le milieu des années 1980, il s'est parfois avéré indispensable de réduire de manière draconienne la dépense publique, ce qui a conduit à de sérieuses restrictions des

budgets ministériels, et également à des mesures plus générales tels que le blocage du recrutement. Alors qu'à l'origine ces décisions n'étaient pas destinées à améliorer l'efficacité de la fonction publique, elles ont malgré tout produit cet effet, avec les résultats durables que l'on sait.

L'Irlande n'a jamais connu une volonté de réforme reposant sur une idéologie politique particulière (comme ce fut le cas au Royaume-Uni sous Margaret Thatcher), ni sur une conviction politique prônant la nécessité de modifier la fonction publique (ce qui s'est passé dans le cas de la Nouvelle Zélande).¹³ Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela, notamment le fait que la fonction publique irlandaise est relativement exempte de corruption¹⁴ ou encore que l'on apprécie le rôle joué par l'administration dans les récentes réussites économiques. Certes, on ne peut pas affirmer que les citoyens (ou les hommes politiques) irlandais sont totalement satisfaits de la fonction publique, mais on ne peut pas dire non plus qu'ils soient profondément mécontents. Les réformes mises en place ont été largement soutenues au sein de l'administration, avec l'implication, à des degrés divers, des hauts fonctionnaires et des responsables politiques au gouvernement, et elles visaient à améliorer le système plutôt qu'à l'abandonner tout simplement.

Les programmes de réforme

Divers programmes de réforme ont été lancés pratiquement sans discontinuer depuis les années 1960 et ils ont débouché sur une série de changements évolutionnaires (souvent au cas par cas) plutôt que révolutionnaires. Comme on l'a déjà indiqué, la "culture" de réforme dans la fonction publique irlandaise a eu tendance à éviter les changements radicaux et l'accent a été mis à la fois sur des développements mieux ciblés et moins ambitieux.

C'est ainsi, par exemple, qu'en 1984 l'on a instauré un nouveau Service du médiateur qui était habilité à examiner et rectifier l'action administrative dans toute la fonction publique et dans une grande partie de l'administration publique. Cette institution, que l'on juge réussie, fait à présent partie intégrante du système administratif et l'on a progressivement élargi ses compétences.

La même année vit l'instauration du Comité pour les nominations aux rangs supérieurs (*Top Level Appointments Committee* (TLAC)). Alors que l'ancien système de nominations au sommet reposait sur l'ancienneté, le TLAC introduisit un important facteur de compétition et d'évaluation. Depuis la création du TLAC, tous les postes de haut niveau (à peu d'exceptions près, comme au ministère des Affaires étrangères) sont ouverts à la candidature des fonctionnaires éligibles dans tous les ministères et parfois aussi à des candidats externes à la fonction publique. Les candidatures sont examinées par le TLAC et les candidats sélectionnés sont ensuite interviewés. Dans le cas des postes de *Assistant Secretary*, c'est le TLAC qui procède à la nomination. Pour les postes au sommet de la hiérarchie (Secrétaire général), la nomination est effectuée par le Gouvernement au sein d'un dernier groupe de candidats recommandés par le TLAC.

¹³ *Small States in Big Trouble*

¹⁴ Financial Times, 16 septembre 1997, extrait du rapport de Transparency International and World Bank.

Simultanément à la création du TLAC, le poste de Secrétaire général fut converti d'un poste de titulaire de carrière (comme le sont encore tous les postes de niveau inférieur) en un poste contractuel couvrant une période maximale de 7 ans, au terme de laquelle le titulaire du poste doit solliciter un autre poste ou profiter des arrangements particuliers prévus pour quitter la fonction publique.

Le système de TLAC a exercé une grande influence sur la fonction publique. En dehors de ses effets directs sur l'envergure des personnes nommées aux postes les plus élevés, le nouveau système a eu une très grande influence sur la "culture organisationnelle" du service et sur la motivation de chaque fonctionnaire, à tous les niveaux. L'impact du développement du TLAC est encore renforcé par la pratique actuelle qui consiste à pourvoir un certain volume des postes à tous les niveaux par voie de concours interministériel (plutôt que par promotion interne automatique, comme c'était le cas auparavant). A présent, un jeune fonctionnaire sait que l'avancement ne se fera pas automatiquement et que des facteurs tels que l'expérience, la performance et les qualifications seront déterminants pour les concours à des postes plus élevés. Cette prise de conscience a engendré une attitude plus professionnelle vis-à-vis de leur travail et de leur développement en tant que fonctionnaires.

En 1985, le Gouvernement lança un programme de réforme à travers un Livre blanc intitulé "*Serving the Country Better*" (Mieux servir le pays), qui était destiné à améliorer la gestion dans l'administration publique en termes de :

- déclarations claires des buts et objectifs des ministères ;
- identification préalable des résultats spécifiques à atteindre ;
- décentralisation des ministères centraux vers les services déconcentrés et au sein même de ces derniers ;
- une plus grande capacité de réagir aux besoins des citoyens en offrant au public un service plus efficace, plus courtois et plus rapide.

Alors que ce programme anticipait sur certaines des approches que l'on allait retrouver dans le programme SMI, il ne connut pas la réussite escomptée et eut un faible impact sur la fonction publique. Il avait été initié très largement à partir du niveau politique et on l'identifiait avec un parti politique précis, ce qui ne contribua pas à garantir sa poursuite lors de l'arrivée au pouvoir d'un autre gouvernement. Par ailleurs, il fut aussi victime de la crise économique qui sévissait dans le pays à l'époque et qui réclamait toute l'attention des responsables politiques et des fonctionnaires.

Les principales initiatives de réforme lancées dans les années 1990 ont été :

- En 1991, l'introduction de budgets administratifs conçus pour assouplir le processus d'affectation budgétaire dans des domaines sélectionnés (qui ne font pas l'objet de programmes). Les principaux effets en sont la délégation d'une plus grande autorité financière par le ministère des Finances aux autres ministères et l'attribution aux gestionnaires de la fonction publique d'une plus grande marge de manoeuvre pour l'affectation de ces enveloppes budgétaires. A l'intérieur du domaine des coûts administratifs couverts par ces dispositions, les gestionnaires jouissent d'une très grande liberté pour transférer les dépenses d'une ligne budgétaire à l'autre et ils sont autorisés à retenir certains fonds non dépensés au terme de l'exercice financier afin de les reporter à l'exercice suivant.

- La *Strategic Management Initiative* (SMI), lancée en 1994, est décrite en détail dans la section suivante. Cette initiative bénéficia du plein soutien des Secrétaires généraux et du Gouvernement, et déboucha sur le programme de changement appelé “*Delivering Better Government*” qui fut lancé en 1996. Les principales priorités que l'on a pu identifier dans cette initiative sont les suivantes :

- fournir un service de qualité au client
- réduire le nombre de démarches administratives
- déléguer autorité et responsabilité
- introduire une nouvelle approche de la politique de gestion des ressources humaines
- soutenir les changements au moyen des technologies de l'information
- améliorer la gestion financière, et
- assurer l'ouverture et la transparence.

Ces orientations de la réforme furent poursuivies dans le programme du nouveau gouvernement qui s'installa en juin 1997, sous le titre de "Programme d'action pour le millénaire" (*An Action Programme for the Millennium*), et sont encore à la base de plusieurs mesures prises aujourd'hui en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics.

La nouvelle législation qui a été élaborée pour soutenir ces changements comprend notamment :

- le *Public Service Management Act* (1997) (Loi sur la gestion de l'administration publique) qui modifie l'équilibre de responsabilités entre hauts fonctionnaires et niveau politique, et plus particulièrement précise les attributions et la responsabilité des titulaires de poste (et prévoit aussi des fonctions transministérielles tombant sous les ministres d'Etat),
- le *Freedom of Information Act* (1997) (Loi sur la liberté d'information), qui élargit et assure l'accès du public à l'information officielle,
- le *Committee of the Houses of the Oireachtas (Compellability, Privileges and Immunities of Witnesses) Act* (1997), qui stipule que les fonctionnaires peuvent être appelés à répondre de leurs actes devant des commissions du Parlement (*Oireachtas*) et définit les conditions régissant ces comparutions. C'est là un fait marquant, car cette loi fait partie intégrante d'un nouveau cadre de responsabilité des fonctionnaires irlandais.

Emergence de l'initiative de gestion stratégique (*Strategic Management Initiative* (SMI))

L'initiative de gestion stratégique (SMI), qui constitue actuellement le principal levier de la réforme, a eu une genèse particulièrement intéressante. Le *Civil Service Training Centre*, qui était situé au sein du ministère des Finances, avait introduit dans les années 1980 toute une série de réseaux qui réunissaient des hauts fonctionnaires du même grade dans le but de se livrer à des discussions et à des échanges de vues sur des problèmes et solutions communs. L'un de ces réseaux, - le *Assistant Secretary Network* - était convaincu de la nécessité de pratiquer une meilleure gestion de la fonction publique irlandaise, et un certain consensus se dégagait

quant aux approches possibles à suivre pour améliorer le système. La nécessité d'une approche plus stratégique de l'élaboration des politiques et de la gestion était largement présente dans la philosophie suivie par ce réseau (qui était soutenue par les résultats du travail de développement réalisé par le ministère des Finances dans divers ministères) et, par voie de conséquence, cette orientation fut incluse dans le titre. Des documents de discussion et des propositions émanant des travaux du réseau étaient présentés lors des Conférences annuelles des Secrétaires (généraux) et débouchèrent sur une initiative générale destinée à activer un nouveau levier de la réforme. Le gouvernement appuya cette initiative et c'est ainsi que le Premier ministre (*Taoiseach*) lança l'Initiative de gestion stratégique (*Strategic Management Initiative*) en février 1994 et institua un Groupe de coordination des Secrétaires (généraux) chargé de donner suite aux propositions.

Les travaux du groupe confirmèrent l'impression qu'il y avait là une occasion d'insuffler un dynamisme nouveau à la réforme et, en mars 1995, le *Taoiseach* demanda officiellement à ce groupe de formuler des propositions spécifiques. Ce mandat élargissait la portée de l'effort de réforme par rapport aux propositions originales et confiait au Groupe de coordination la tâche de déceler les obstacles à une meilleure gestion de la fonction publique et de faire des recommandations sur la façon de les surmonter. Peu de temps après, l'on institua 3 groupes de travail interministériels au niveau du *Assistant Secretary* en vue de préparer des propositions en matière de gestion du personnel, gestion financière et réduction des dépenses.

Le travail de ces groupes, qui présentèrent leur rapport en juin 1995, influa sur l'élaboration du programme qui en résulta finalement et qui fut appelé "*Delivering Better Government*".

La philosophie qui conduisit à ce programme comporte des enseignements intéressants, surtout si l'on considère un rapport spécial qui avait été préparé pratiquement à la même époque par certains hauts fonctionnaires impliqués dans les développements initiaux. Un certain nombre de *Assistant Secretaries* en poste saisirent cette occasion pour étudier la possibilité d'un diplôme de maîtrise spécial en gestion stratégique dans le secteur public (*Masters degree in Strategic Management in the Public Sector*), qui fut lancé et financé par le ministère des Finances sous la conduite du *Trinity College* de Dublin et vit le jour en 1993. Dans le cadre de ces études, ils préparèrent un projet de groupe qui allait se livrer à une comparaison de la fonction publique irlandaise avec ses homologues en Nouvelle Zélande et en Australie, surtout sous l'angle des systèmes administratifs et des programmes de réforme. Le rapport remis par le groupe en novembre 1994 fut publié en détail dans une édition spéciale de la revue *Administration* (Vol. 43 No. 2) au cours de l'été 1995. La rédaction de ce rapport coïncida avec l'apparition dans la haute fonction publique de la réflexion qui allait déboucher sur l'initiative de gestion stratégique (SMI) et ce rapport est très utile dans la mesure où il reflète les avis et conclusions qui prévalaient à l'époque parmi les hauts fonctionnaires par rapport à l'action à mener pour réformer la fonction publique irlandaise.

Le thème qui retint au début l'attention du "*Masters Group*" était apparemment celui de l'absence d'une vision à long terme pour guider l'élaboration des politiques dans l'Administration irlandaise. Le groupe fit remarquer que les pratiques en vigueur limitaient l'horizon de la planification à quelque 5,5 années, et que "Plusieurs éléments importants de l'environnement pour une planification stratégique en Irlande doivent être considérés dans une

optique à plus long terme...”.¹⁵ En fait, le Groupe proposa une perspective allant jusqu'à 2010. Le rapport continuait en disant : “Nous pensons qu'outre l'articulation d'une vision à long terme, il est nécessaire en Irlande d'introduire un cadre stratégique intégré pour le moyen terme... la SMI pour l'administration publique est une initiative bienvenue sur la voie du développement d'une approche plus globale et plus formelle d'une stratégie gouvernementale intégrée qui permettra de définir des domaines prioritaires ou des domaines stratégiques dans lesquels il s'agit d'obtenir des résultats.”¹⁶

Ces déclarations montrent un intérêt pour la gestion stratégique *per se*, à savoir pour l'établissement d'un cadre destiné à soutenir la planification et l'élaboration des politiques en vue de l'obtention de résultats stratégiques à long terme, grâce à une coordination et à une intégration optimales entre tous les éléments dans l'administration. Cependant, le groupe qui avait étudié les cas de la Nouvelle Zélande et de l'Australie s'intéressa aussi à de nombreuses mesures de réformes *en dehors* du cadre politique (et fit même remarquer que “En Nouvelle Zélande, les éléments du modèle de réforme ont contribué dans un premier temps à une certaine faiblesse pour ce qui est des questions stratégiques à long terme et de la formulation et la mise en oeuvre de stratégies collectives.”)¹⁷. La Nouvelle Zélande est bien connue pour avoir développé et mis en oeuvre les traits caractéristiques de la Nouvelle gestion publique, avec peut-être plus de vigueur et plus de radicalisme que n'importe quel autre pays, et les membres du groupe étaient manifestement impressionnés par ce qu'ils avaient pu observer dans ce pays. Le rapport déjà cité va bien au-delà des processus d'élaboration des politiques et examine les traits caractéristiques des systèmes de gestion des ressources humaines, d'affectations financières et de contrôle des dépenses, de transfert de compétences, de l'obligation de rendre des comptes, de gestion de la performance, etc.

Ce rapport permet de voir comment la perspective s'élargit à partir des préoccupations initiales du groupe et ce même processus est aussi réfléchi dans l'évolution de la SMI et du programme '*Delivering Better Government*'. Il en a résulté un programme de changement reposant sur la nécessité d'introduire une nouvelle priorité, sur l'obtention de résultats et la qualité des services publics, ainsi que la nécessité d'un système de gestion correspondant, s'accompagnant de systèmes d'évaluation, de récompense et de responsabilité appropriés. L'un des auteurs a même interprété la SMI comme étant “... une variante irlandaise du "nouveau managérialisme" qui s'est répandu dans les administrations publiques du monde développé... qui implique fondamentalement le transfert au secteur public de modèles de gestion stratégique, financière et des ressources humaines empruntés au secteur privé.”¹⁸

Il est intéressant de comparer la portée du rapport du groupe avec celle du programme “*Delivering Better Government*”. Tous les points sensibles du rapport du groupe sont repris dans ce programme, mais l'on a ajouté aux thèmes “technocratiques”, qui avaient tant intéressé le groupe, un élément qui ne figurait pratiquement pas dans leur rapport, à savoir les réformes rattachées à l'amélioration de la qualité de service aux citoyens. Force est d'admettre que cette question a fait l'objet d'une attention soutenue au niveau international ces dernières années et jouit à présent d'un profil plus élevé que par le passé. Cependant, cette inclusion peut aussi être

¹⁵ *Strategic Management in the Irish Civil Service*, Administration Vol. 43 No. 2, été 95, p. 103.

¹⁶ *ibid*, p. 106.

¹⁷ *ibid*, p. 105

¹⁸ O'Dowd, 1995, p. 51.

vue comme l'ajout d'une dimension "politique" aux questions techniques ayant trait à une amélioration de l'efficacité et de l'efficacé.

L'initiative de gestion stratégique (SMI) dans la pratique

L'initiative de gestion stratégique (SMI) est devenue le principal instrument utilisé pour mettre en oeuvre les différents éléments d'un projet de réforme générale de la fonction publique en Irlande. Elle a bénéficié d'un soutien politique fort pendant un certain nombre d'années et a été poursuivie par les différents gouvernements qui se sont succédé depuis son lancement. Dans le Deuxième rapport au gouvernement du Groupe coordinateur de Secrétaires (généraux), de mai 1996, la SMI apparaît à la fois dans le titre principal ("*Delivering Better Government - Strategic Management Initiative*") et aussi comme l'un des projets spécifiques du programme (Partie III). La nécessité de produire des déclarations stratégiques qui est imposée par la Loi sur la gestion de l'administration publique (*Public Service Management Act*), reflète le souci initial d'améliorer la gestion stratégique. Mais ce processus s'accompagne à présent d'une volonté plus générale de changement et d'amélioration de la gestion de l'administration publique, à travers une série de mesures reliées entre elles. Reste à voir comment va évoluer l'équilibre des forces de chaque élément de cet ensemble, mais il semble que l'introduction de pratiques de nouvelle gestion publique s'avérera à la longue probablement aussi importante que la mise au point de politiques stratégiques à long terme qui correspondent à l'intérêt et à l'intention du début.

Le Groupe coordinateur de Secrétaires généraux, dont les membres proviennent de 9 ministères et qui est présidé par le Cabinet du Premier ministre, a rédigé et publié plusieurs rapports sur les progrès réalisés. Depuis juillet 1997, ce groupe est devenu le Groupe d'exécution dont la tâche est de surveiller et de diriger le processus de mise en oeuvre. Un véritable dispositif a été mis en place pour réaliser les divers aspects de la mise en oeuvre, notamment :

- six Groupes de travail comprenant les hauts gestionnaires de la fonction et de l'administration publiques, aux côtés d'experts issus du secteur privé, dont les travaux sont placés sous la direction du Groupe d'exécution et sont destinés à élaborer des plans et des programmes d'action détaillés à mettre en oeuvre dans chacun des grands secteurs couverts par le programme (ces groupes étaient censés renforcer les directions de la réforme qui étaient déjà évidentes à ce stade) ;
- un septième Groupe de travail sur les changements législatifs, chargé de préparer des propositions d'amendements afin de modifier les lois concernées qui permettent la poursuite des mesures de réforme; ce groupe se compose de hauts fonctionnaires et de conseillers ministériels provenant de plusieurs ministères, dont le Cabinet du Premier ministre (*Taoiseach's Department*) et le Cabinet de l'Avocat général (*Attorney General Office*) ;
- la nomination d'un Ministre d'Etat assigné à la fois au Cabinet du Premier ministre et au Ministère des Finances, responsable de certains aspects du programme, notamment le leadership et la direction politiques ainsi que la fourniture de services de qualité (ce poste a été supprimé dans la nouvelle répartition des portefeuilles, à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement) ;

- la création d'une unité de soutien centrale au sein du Cabinet du Premier ministre et d'une unité consacrée à l'initiative SMI au sein du ministère des Finances (coopérant avec un *Centre for Management and Organisation Development (CMOD)* restructuré - voir référence supra) ;
- l'institution, dans tous les ministères, de groupes spéciaux chargés de soutenir la mise en oeuvre et de mettre en place des structures de consultation et de participation pour le personnel ;
- une campagne de publicité et d'information, à l'aide de dépliants d'information et d'une vidéo spéciale, destinée à informer le personnel à tous les niveaux ;
- l'engagement de consultants externes chargés d'apporter conseils et soutien par rapport à la gestion du changement et la mise en place de systèmes de gestion de la performance, dont les systèmes de rémunération à la performance ou des systèmes de primes.

La pierre angulaire de l'initiative de gestion stratégique qui porte sur la réforme fondamentale de la fonction publique a trait à la mise en place d'une nouvelle structure de gestion de la fonction publique qui met l'accent sur la responsabilité directe des fonctionnaires pour les résultats obtenus sous leur gestion. Ceci est en contraste marqué avec les dispositions traditionnelles stipulées dans la Loi sur les ministres et secrétaires en fonction (*Ministers and Secretaries Act*) de 1924, pour qui le ministre était une "*Corporation Sole*" - la seule "personne morale" à pouvoir être identifiée avec le ministère. L'interprétation que l'on en donnait était qu'un ministre était individuellement responsable pour toute action prise par son département ministériel. Si cette interprétation était peut-être sujette à question, elle faisait potentiellement l'affaire dans plusieurs cas et servait à entretenir le manque de visibilité et l'absence de responsabilité publique des fonctionnaires. A différentes époques, cette situation a pu répondre à la volonté des fonctionnaires d'éviter la responsabilité et en même temps satisfaire les responsables politiques qui pouvaient ainsi réclamer le crédit d'une action. Cependant, elle n'a pas contribué à créer un climat d'engagement individuel envers les résultats et les réalisations, ni à établir un lien entre l'avancement et les réalisations.

Sous le nouveau régime, toute une série de déclarations définiront clairement le partage de pouvoirs et de responsabilités au sein des ministères et services, ainsi que les résultats pour lesquels les fonctionnaires seront tenus pour responsables. A cela s'ajoutera également un nouveau système de responsabilité des hauts fonctionnaires devant le Gouvernement, le ministre de tutelle et les commissions du Parlement (*Oireachtas*).

Si ceci semble être la voie toute naturelle à suivre, ces mesures se sont pourtant heurtées à une certaine réticence, voire résistance, notamment de la part de certains responsables politiques mécontents, dès lors que ces mesures pourraient signifier la perte de certains pouvoirs et d'un certain prestige dans leur chef. Certains observateurs¹⁹ affirment également que ces développements risquent d'affaiblir plutôt que de renforcer la responsabilité, notamment parce que les commissions parlementaires sont faibles et ne disposent pas de ressources suffisantes.

¹⁹ Verheijen and Millar 1998, p. 114 .

Le travail réalisé dans l'administration irlandaise sur la gestion stratégique a conduit les ministères et services dans toute la fonction publique et au-delà à faire des déclarations de stratégie et à oeuvrer dans ce cadre global à des objectifs détaillés pour leur propre ministère ou service. Incontestablement, il y a une nouvelle prise de conscience de l'importance de la fixation des objectifs dans la gestion stratégique et de la nécessité d'obtenir des résultats qui devront ensuite être évalués. Les déclarations de stratégie initiales faites par les différents ministères ont été critiquées car "... l'absence pratiquement totale d'analyse de l'environnement et l'absence de lien entre l'analyse et l'identification des objectifs stratégiques ..." ²⁰, conduisant à la conclusion que "... la nature de ces déclarations n'est pas opérationnelle et s'apparente plus à un souhait." ²¹ Toutefois, d'autres actions ont été réalisées depuis pour affiner ces déclarations et tout porte à croire que l'exigence juridique de déclarations stratégiques qui figure actuellement dans la Loi sur la gestion de l'administration publique (*Public Service Management Act*) garantira la poursuite de cette action à l'avenir.

Les initiatives lancées dans l'administration irlandaise conduisent logiquement dans de nouvelles directions, dont la mise en place de systèmes de gestion des performances et de rémunération à la performance. La réussite de cette phase dépendra très largement de la capacité à développer des mesures de la performance fiables, et les expériences tentées dans d'autres pays en la matière seront très utiles. (Le *Assistant Secretary Group* reconnaît la difficulté de cette tâche). ²² Elle dépendra aussi du niveau d'engagement permanent dont bénéficie cet effort de la part des autorités tant politiques qu'officielles. A cet égard, l'on craint que : "Tenter un programme de réforme sans texte législatif initial et explicite, c'est perpétuer la tradition caractéristique irlandaise qui consiste à s'en remettre à une coalition de responsables politiques et de fonctionnaires pour déterminer les buts et objectifs nationaux." ²³

La justification de cette critique est peut-être réductrice, étant donné que les mesures de réforme trouvent effectivement un ancrage dans la législation récente. La loi sur la gestion de l'administration publique (*Public Service Management Act*) donne en réalité un mandat spécifique pour la pratique du *management* dans la fonction publique, qui faisait défaut dans la législation précédente. Le préambule décrit cette loi comme prévoyant "une nouvelle structure de management destinée à améliorer la gestion, l'efficacité et la transparence des opérations ... et à accroître la responsabilité des fonctionnaires...". Les dispositions détaillées prévoient aussi une obligation pour chaque Secrétaire général "d'examiner et de développer les moyens qui amélioreront la prestation... de services publics efficaces à moindre coût" (Section 4(1)(g)); par ailleurs, elle comporte l'exigence pour chaque département et service ministériel de préparer des déclarations stratégiques périodiques, qui devront être approuvées par le ministre et soumises ensuite au parlement (Section 5).

Conclusions

Depuis les années 1960, de nombreux changements et développements ont fortement modifié la face de la Fonction publique irlandaise, et cela à maints égards. Le processus de changement a été progressif et incrémental (même si le rythme du changement s'est accéléré sensiblement

²⁰ McKevitt and Keogan 1997, p. 23.

²¹ *ibid*, p. 25.

²² *Strategic Management in the Irish Civil Service*, p. 35.

²³ McKevitt, 1995 p. 49.

ces dernières années). On a constaté une absence générale de changements inspirés par une idéologie ou une théorie, et on a pu observer une certaine suspicion par rapport aux réformes qui semblent être trop ambitieuses ou tout simplement visionnaires. Les quelques réformes plus réussies du passé semblent se caractériser par une portée et une ambition limitées, mais aussi par le fait qu'elles étaient bien planifiées et bien ciblées.

L'actuelle initiative de gestion stratégique (SMI) a bénéficié d'un niveau inhabituel d'engagement et de soutien de la part des responsables politiques et des hauts fonctionnaires, et a survécu à plusieurs gouvernements. La SMI a déjà produit un certain nombre de changements importants dans la fonction publique, encore qu'elle ait pu perdre en cours de route une partie de l'accent mis initialement sur l'amélioration de la gestion stratégique et de l'élaboration des politiques. Un grand point d'interrogation pour l'avenir concerne l'énergie et l'engagement dont témoigneront les principaux acteurs, dans une situation où la poursuite des progrès dépend de l'effort volontaire des individus les plus impliqués. L'on ne prévoit aucune crise économique ou autre nationale qui requerrait un effort et un changement majeurs (comme ce fut le cas en Nouvelle Zélande au moment de l'adoption de changements draconiens dans les réformes réalisées dans ce pays), ni d'autre force extérieure évidente pour faire avancer le changement. La direction et le dynamisme à long terme donnés aux réformes en Nouvelle Zélande par un cadre théorique font défaut dans le cas de l'Irlande en raison de l'absence d'un cadre de ce type.

En même temps, il faut signaler qu'il y a un vaste consensus fermement ancré parmi les responsables politiques et les hauts fonctionnaires, quant aux directions dans lesquelles doit évoluer la fonction publique irlandaise et à la nature des mesures requises. Que ces buts soient réalisés sous la bannière de l'initiative SMI ou dans le cadre d'un autre programme à l'avenir, il semble que l'on puisse s'attendre à un processus continu de développement et d'amélioration de la fonction publique irlandaise. Alors qu'une "coalition entre responsables politiques et fonctionnaires" continuera peut-être de caractériser les programmes de réforme irlandais, il serait injuste de prétendre un manque de soutien législatif, car la récente législation a introduit d'importants changements dans le système irlandais, qui tracent une voie claire pour l'évolution future.

M. Kelly
Institut européen d'administration publique
Maastricht, septembre 1998.

Note. M. Kelly travaille actuellement à l'Institut européen d'administration publique dans le cadre d'un détachement du ministère irlandais des Finances. Les vues exprimées ici sont personnelles et n'engagent pas l'organisation. L'auteur tient à remercier M. Eric Embleton, Chef du CMOD, ministère des Finances, dont les commentaires sur des versions antérieures de cet article ont largement contribué à la précision et à la validité de cette version définitive.

Bibliographie

- Boyle, Richard, *Towards a new public service*, Dublin: Institute of Public Administration, 1995
- Boyle Richard *et al*, *Review of Developments in the Public Sector in 1996*, Administration vol 44 No. 4
- Boyle Richard *et al*, *Review of Developments in the Public Sector in 1997*, Administration, vol 45 no. 4
- Chubb, Basil, *Source book of Irish government*, Dublin: Institute of Public Administration, 2nd edition, 1983
- Delivering Better Government* Irish Government Publications Sales Office, 1996.
- Dooney, Seán, *The Irish civil service*, Dublin: Institute of Public Administration, 1976
- Dooney, Seán and John O'Toole, *Irish government today*, Dublin: Gill and Macmillan, 1992
- Driever, Klaus, *Closing the Gap: Ireland's Experience with Integration in the EU/EC*, Aussenpolitik vol. 4 1994
- Embleton Eric and Murray John ,*The Management of Programmes of Reform of the Administrative Arm of Central Government*, International Institute of Administrative Sciences, July, 1996
- Fanning, Ronan, *The Irish Department of Finance 1922-1958*, Dublin: Institute of Public Administration, 1978
- Hofstede G. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Sage Publications, 1984
- Kavanagh R. *The Government Telecommunications Network*, Seirbhís Phoiblí vol. 14 No. 3
- Lalor S. *Planning and the Civil Service 1945-1970*, Administration vol. 43 No. 4 (Winter 1995)
- McKevitt D. *Strategic Management in the Irish Civil Service: Prometheus Unbound or Phoenix Redux?* Administration Vol. 43 No. 4(Winter 1995)
- McKevitt D. and Keogan J., *Making Sense of Strategy Statements: a User's Guide*, Administration vol. 45, No. 3 (Autumn 1997)
- Murray, C.H., *The civil service observed*, Dublin: Institute of Public Administration, 1990
- Murray F. and Teahon P. *The Irish Political and Policy-making System and the Current Programme of Change*, Administration, vol 45, no. 4, pp. 39 - 58.

Pyne, Peter, *The Irish bureaucracy: its political role and the environmental factors influencing this role: some preliminary remarks*, Derry: University of Ulster, 1973. Also published in *Administration* (Dublin) vol. 22(1) under the title 'The Irish civil service', pp. 26-59

Public Service Management Act, 1997 S.I. No. 27 of 1997 , Dublin: Stationery Office, 1997

Report of Public Services Organisation Review Group, 1966-1969, Dublin: Stationery Office, 1969 (Chairman: Liam St John Devlin)

Serving the country better: a White Paper on the public service, Dublin: Stationery Office, 1985

State Directory, Dublin: Stationery Office. Annual

Strategic Management in the Irish Civil Service, *Administration* , Vol 43 No. 2

Teahon P., *The Irish Political and Policy-making System and the Current Programme of Change*, Paper delivered at OECD meeting of Senior Officials, Dublin, September 1997, and printed in *Administration* vol. 45 No. 4 (Winter 1997).

Verheijen T. and Millar M. *Reforming Public Policy Processes and Securing Accountability: Ireland in a comparative Perspective* *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, No. 1 (1998).