LES NOTES DE BENCHMARK

Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

## Irlande : le retour du Tigre Celtique

par Nathanael Mason-Schuler

Préface de Michel Pébereau





Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations...). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2% du budget annuel.

#### THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, think tanks partenaires étrangers...). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, Sociétal qui propose également des débats en ligne sur les questions d'actualité économique via la page Sociétal Le Blog, intégrée au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du Réseau International des Thinks Tanks Economiques (www.isbtt.com), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

#### RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

#### **FORMATION**

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises; aux jeunes «hauts potentiels», avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE) et Le Cercle; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

## Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

# Irlande : le retour du Tigre Celtique

Par Nathanael Mason-Schuler

LES NOTES DE BENCHMARK Décembre 2014

## Avant-propos

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par l'Institut de l'entreprise et présidé par Michel Pébereau, président d'honneur de BNP Paribas, qui se donne pour objet d'analyser des exemples concrets de redressement budgétaire conduits en Europe depuis le début de la crise.

Quatre pays, en particulier, ont été retenus dans le cadre de ces travaux : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne. Ils présentent en effet un point commun : sous la contrainte des évènements nés de la crise, ils ont chacun engagé un effort de consolidation budgétaire de grande ampleur, et/ou se sont attaqué aux obstacles structurels qui grevaient la compétitivité de leur économies.

Au-delà, l'objectif de cette série de monographies est triple :

- il s'agit tout d'abord de dépasser les exemples canoniques de la Suède et du Canada, aujourd'hui datés et conduits dans des conditions particulières (contexte de reprise mondiale, indépendance monétaire) qui, sans en invalider la dimension exemplaire, en relativisent la portée;
- il s'agit ensuite de montrer, à rebours de la thèse dénonçant les politiques de rigueur budgétaire, que loin de se traduire par une « austérité aveugle », les politiques conduites dans les quatre pays que nous avons retenus dans notre périmètre commencent aujourd'hui à donner leurs fruits – tant du côté du redressement budgétaire de la compétitivité économique;
- il s'agit enfin de mettre en avant des études de cas de réformes structurelles qui pourraient être transposées dans notre pays, en portant une attention particulière aux réformes de l'Etat-Providence et aux conditions politiques de ces dernières.

## Sommaire

4	vant-propos	3
Pı	réface	7
S	ynthèse	. 13
n	troduction	17
1	. L'Irlande à l'épreuve de la crise	10
	•	
1	. L'IRLANDE AVANT LA CRISE	. 19
	1.1. UNE CROISSANCE SOUTENUE AU SEIN D'UNE ÉCONOMIE TRÈS OUVERTE : LE TIGRE CELTIQUE BÉNÉFICIE D'UNE CROISSANCE DE RATTRAPAGE	19
	1.2. DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES CROISSANTS : UNE ÉCONOMIE EN SURCHAUFFE	20
	1.3. DES DÉPENSES PUBLIQUES EN AUGMENTATION RAPIDE	21
2	. L'IRLANDE FACE À LA CRISE	23
	2.1. VUE D'ENSEMBLE : UNE CRISE BRUTALE ET GLOBALE MAIS ASSEZ RAPIDE	23
	2.2. LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE : UNE CRISE BRUTALE ET GLOBALE, QUI S'EXPLIQUE PAR L'ENCHAÎNEMENT D'UNE CRISE IMMOBILIÈRE, BANCAIRE ET DE FINANCES PUBLIQUES .	
	2.3. LES RÉACTIONS À LA CRISE : L'ENGAGEMENT RAPIDE DE MESURES D'INITIATIVE NATIONALE MAIS QUI NÉCESSITERONT UN SOUTIEN FINANCIER INTERNATIONAL POUR ABSORBER LA RESTRUCTURATION BANCAIRE RADICALE ET RETROUVER LA CONFIANCE DES CRÉANCIERS	25
	2.4. UN IMPACT MASSIF DE LA CRISE SUR LES FINANCES PUBLIQUES AVEC UNE MULTIPLICATION PAR 3 DE LA DETTE PUBLIQUE	27

2.	Le redressement budgétaire de l'Irlande et ses composantes	29
1.	VUE D'ENSEMBLE : UNE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE QUI PORTE SES FRUITS	29
	UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT QUI PERMET À L'IRLANDE DE SURMONTER ROGRESSIVEMENT LA CRISE DE SES FINANCES PUBLIQUES	31
	2.1. UN EFFORT CONTINU DEPUIS 2008 PRIVILÉGIANT LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	31
	2.2. UNE ACTION SUR LES DÉPENSES DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	32
	2.3. UNE ACTION SUR LES RECETTES QUI N'A PAS REMIS EN CAUSE LE TAUX D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	34
	2.4. LES MESURES DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE DES NOUVELLES RÈGLES EUROPÉENNES	35
	UNE SORTIE DU PROGRAMME D'ASSISTANCE FINANCIÈRE QUI NE DOIT PAS OCCULTER ES CONSÉQUENCES DURABLES DE LA CRISE SUR L'ÉCONOMIE ET LA SOCIÉTÉ IRLANDAISE	36
	3.1. UNE SORTIE RAPIDE DU PROGRAMME D'ASSISTANCE FINANCIÈRE	36
	3.2. DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DURABLE SUR L'ÉCONOMIE ET LA SOCIÉTÉ IRLANDAISES	37
	3.2.1. DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DURABLES SUR LE POTENTIEL DE CROISSANCE DE L'IRLANDE	37
	3.2.2. DES CONSÉQUENCES SOCIALES IMPORTANTES SYMBOLISÉES PAR LA REPRISE DE L'ÉMIGRATION ET LA HAUSSE DE LA PAUVRETÉ	38
	3.3. DES VULNÉRABILITÉS PERSISTANTES QUI NÉCESSITENT DE TROUVER DE NOUVEAUX RELAIS DE CROISSANCE	39
3	Les réformes structurelles	40
		40
	L'IMPORTANCE DES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LE PROGRAMME AJUSTEMENT IRLANDAIS	40
2.	LA RÉFORME DU SYSTÈME BANCAIRE ET DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE	41
	2.1. LA RÉFORME BANCAIRE ET DU DROIT DES FAILLITES	41
	2.2. L'ALLÈGEMENT DU POIDS DE LA DETTE BANCAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	42
	2.3. LE SOUTIEN AU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE	43

3. LA REFORME DU MARCHE DU TRAVAIL	44
3.1. L'AMÉLIORATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET LA PROMOTION DES POLITIQUES ACTIVES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE	44
3.2. LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE FORMATION ET DE COMPÉTENCES	45
4. LA RÉFORME DE L'ETAT	46
4.1. UN AMAIGRISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DE L'ETAT	46
4.2. UNE RÉFORME TERRITORIALE TRÈS AMBITIEUSE	47
4. Les conditions politiques des réformes	49
1. UN ACCORD POLITIQUE SUR LES RÉFORMES QUI N'A PAS ÉTÉ REMIS EN CAUSE PAR LE CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT	49
1.1. LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES MALGRÉ LES SECOUSSES POLITIQUES ET L'ALTERNANCE DE 2011	49
1.2. UN ESSOUFFLEMENT POLITIQUE DE LA COALITION ET L'EXACERBATION DU DÉBAT SUR LE RYTHME DE LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE AVANT LE VOTE DU BUDGET 2015 À L'AUTOMNE	52
2. UN ACCORD AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX	54
2.1. UNE TRADITION ANCIENNE DE DIALOGUE SOCIAL	54
2.2. DES ACCORDS DÉCISIFS AVEC LES SYNDICATS DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR NÉGOCIER LES MESURES DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE DANS UNE	
RELATIVE PAIX SOCIALE	
3. L'ACCEPTATION DES SACRIFICES PAR LES IRLANDAIS ?	57
Conclusion : l'Irlande, forte de son smart exit de programme d'assistar internationale, est elle- en passe de réussir de consolidation budgétair	
Annexe – les effectifs dans le secteur public	60
Bibliographie	61

## Préface

Avec celui des pays baltes, le cas irlandais se présente aujourd'hui comme la « success story » des exercices de consolidation budgétaire entrepris dans le prolongement de la crise financière de 2008. Du point de vue économique, l'Irlande fournit aussi l'un des rares exemples réussis de dévaluation interne au sein de la zone euro¹. Alors que ses échanges internationaux étaient affectés par un déficit de ses paiements courants qui s'aggravait avant la crise (passant 0,6 % du PIB en 2004 à 6 % du PIB en 2008), ce déficit a été résorbé dès 2010 et s'est transformé en un excédent qui a dépassé 4 % du PIB en 2013.

Un retour en arrière s'impose ici. Fin 2010, l'Irlande est le deuxième pays européen, après la Grèce, à solliciter l'aide financière du FMI et de la Commission Européenne, après avoir vu son économie s'effondrer sous l'effet du dégonflement d'une bulle immobilière et de l'implosion de son secteur bancaire. Les performances du « Tigre Celtique » apparaissent alors lointaines : la dette publique voit son montant multiplié par trois, pour dépasser 125 % du PIB.

Quatre ans après, la transformation est impressionnante. Le pays est sorti depuis onze mois déjà de la tutelle de la Troïka constituée du FMI, de la Commission et de la Banque Centrale Européenne, et envisage de rembourser de manière anticipée une partie de l'aide internationale qui lui a été accordée. Depuis l'été 2013, son économie a connu quatre trimestres d'une croissance tirée par les exportations mais aussi par la demande intérieure, ce qui est une première depuis 2006. Pour 2014, le PIB devrait augmenter de 4,6 %, ce qui ferait de l'Irlande l'économie la plus forte performante de l'Union Européenne. Le chômage a commencé sa décrue. Les rentrées fiscales augmentent et le coût des emprunts de l'Etat sur les marchés s'est effondré : il se situe à des taux plus faibles que ceux de l'Italie et même des Etats-Unis ou Royaume-Uni.

Pour autant et sans rien renier du caractère exceptionnel du redressement de l'économie irlandaise, il faut se garder d'un optimisme excessif, comme l'a souligné encore récemment l'*Irish Fiscal Advisory Council* (l'équivalent de notre Haut Conseil des Finances Publiques), pour trois raisons essentielles.

<sup>1</sup> Entre 2006 et 2012, cette dévaluation est estimée à 15 %.

- D'abord parce que le rééquilibrage de l'économie irlandaise est à peine engagé. Certes, sa très forte ouverture au commerce international est un atout indéniable pour profiter de la croissance de l'économie mondiale et rendre ainsi supportable le redressement budgétaire. Mais l'endettement public et privé reste considérable et le modèle économique irlandais repose encore en grande partie de manière déséquilibrée sur la présence de multinationales étrangères, notamment dans les secteurs des nouvelles technologies et de l'industrie pharmaceutique, dont la crise a montré combien le comportement pouvait être versatile. Rien ne garantit aujourd'hui que les taux de croissance élevés de la période d'avant la crise soient à nouveau atteints de manière durable à l'avenir.
- Ensuite parce que le taux de chômage reste élevé : 11 % en octobre 2014. Le triplement de ce taux en cinq ans a représenté une véritable rupture pour un pays qui connaissait une situation de quasi-plein emploi avant la crise. L'Irlande s'est depuis engagée dans une politique de *workfare* similaire à celle du Royaume-Uni, sans atteindre encore les résultats de son voisin britannique. En effet, le taux de chômage est plus faible en Angleterre, et aussi au pays de Galles ou en Ecosse : c'était d'ailleurs là un des arguments des unionistes lors du référendum de septembre 2014. En outre, la baisse du chômage s'est accompagnée en Irlande d'une baisse du taux d'activité, alors que celui-ci augmentait dans le même temps au Royaume-Uni.
- Enfin, parce que le redressement des finances publiques n'est pas achevé. Certes, les performances irlandaises apparaissent à plusieurs égards remarquables. Le solde primaire structurel s'est amélioré de 9 % entre 2009 et 2014 ; l'équilibre devrait probablement être atteint dès 2014 et transformé en excédents croissants à compter de 2015. Le désendettement va s'engager, le point de retournement du ratio de dette sur PIB ayant été atteint fin 2013. Au total l'effort budgétaire consenti depuis 2009 atteint 30 Md€ et les dépenses publiques ont baissé de 13,5 %. Néanmoins, à 120 % du PIB, la dette publique reste élevée et les dépenses publiques dépassent encore de 7 milliards d'euros les recettes. Le gouvernement est soumis à une pression importante de l'opinion publique et des partenaires sociaux pour relâcher l'effort sur les dépenses, compte tenu du retour de la croissance. Etant données les contraintes inhérentes à toute coalition, la tentation de répondre à cette pression se fera croissante à mesure que se rapprocheront les prochaines élections et que le souvenir de la crise et des efforts nécessaires pour en sortir s'estompera chez les électeurs.

L'expérience irlandaise n'en reste pas moins porteuse d'importants enseignements, comme le démontre avec brio l'importante monographie établie par Nathanael Mason-Schuler. J'en retiendrai quatre :

- Le premier, c'est qu'il est tout à fait possible de conjuguer croissance et redressement des finances publiques. Comme le souligne le rapport, c'est une nouvelle génération de programmes d'ajustement macroéconomique, à destination des pays développés et non plus des pays en développement, que l'Irlande a mis en œuvre, en accord avec la Troïka. Le débat entre austérité et relance keynésienne de la croissance est jugé artificiel. Un autre cadre de réflexion lui est substitué. Il s'agit de définir une trajectoire de consolidation budgétaire qui restaure la crédibilité des finances publiques et la confiance des marchés, sans compromettre la réalisation des réformes structurelles nécessaires à l'augmentation de la croissance potentielle. L'Irlande a réussi l'articulation entre consolidation et réformes.
- Son programme d'ajustement budgétaire privilégie les coupes dans les dépenses, notamment les plus rigides (masse salariale, transferts sociaux), et d'importantes réformes dans le domaine de la gestion de l'Etat, l'architecture des structures publiques locales ou le fonctionnement du secteur bancaire. Les conditions politiques de mise en œuvre du redressement budgétaire ont été l'une des clés de la réussite. L'Irlande est une république parlementaire qui pratique largement les gouvernements de coalition et possède une tradition politique de dialogue et de compromis. Surtout la consolidation budgétaire a reposé, pour l'essentiel, sur un plan préparé depuis 2009 par le gouvernement irlandais. Elle n'a pas été imposée par la Troïka.
- Le deuxième enseignement, c'est que les deux leviers utilisés par l'Irlande pour son redressement sont les entreprises, notamment les plus grandes, et la mondialisation. Malgré les pressions exercées, c'est la hausse de la TVA que le gouvernement a privilégiée pour agir sur les recettes et il a maintenu inchangé son taux d'impôt sur les sociétés à 12,5 % : seul le statut des sociétés hybrides, utilisé par certaines multinationales américaines pour optimiser leur fiscalité, sera dans doute prochainement remis en cause. L'enjeu était de consolider la base exportatrice et de s'appuyer sur l'ouverture de l'économie aux échanges extérieurs². L'existence d'une industrie exportatrice de taille significative explique l'existence d'un important courant d'opinion, soucieux de compétitivité, donc favorable à la modération salariale. A contrario, cette modération pénalise les industries importatrices³ : de ce fait, la Grèce a eu plus de mal à l'assurer.
- Le cas irlandais démontre ainsi les avantages d'une économie ouverte et insérée dans la mondialisation, qui ne sont pas seulement économiques mais aussi budgé-

<sup>2</sup> Les exportations irlandaises – au fort contenu en importation – s'élevaient à 108 % du PIB en 2012 – contre 33 % du PIB en Espagne, 39 % au Portugal, 27 % en Grèce.

**<sup>3</sup>** Bénéficiant ainsi d'un marché du travail flexible, l'Irlande a ainsi vu ses salaires baisser de 13 % entre 2007 et 2012, contre 4 % seulement en Espagne, tandis qu'ils croissaient au Portugal de 3 % entre 2007 et 2011. En Grèce, les salaires ont continué à augmenter jusqu'en 2009, avant de chuter rapidement – au total de 7 % entre 2007 et 2011.

taires : dans une telle économie, les multiplicateurs sont en effet plus faibles et les réductions de la dépense publique pèsent moins sur la croissance.

- Le troisième enseignement, c'est que le redressement budgétaire a été le fruit de choix assumés et réfléchis, et non d'une logique de rabot. Trois exemples en témoignent :
  - Au sein des dépenses de protection sociale, le régime d'indemnisation du chômage a été réformé, avec une réduction de la durée d'indemnisation et un renforcement des contreparties associées à celle-ci. Le régime de retraite des fonctionnaires a été revu pour les nouveaux entrants, avec un relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite et un changement de mode de calcul des pensions qui passe du salaire final au salaire moyen.
  - Pour assurer la maîtrise des dépenses des collectivités locales, la réforme engagée va diviser par près de quatre le nombre des structures et réduire du tiers du nombre d'élus locaux.
  - Pour réduire la masse salariale du secteur public, tous les leviers ont été utilisés : le gel des effectifs et des rémunérations, l'augmentation de la durée de travail, les départs volontaires... Par rapport à 2009, la baisse des effectifs était de 9 % fin 2013 ; elle devrait atteindre 12 % fin 2015. Les salaires des fonctionnaires, plus rigides que ceux du privé, ont été réduits de 14 % entre 2007 et 2012.
- Le dernier enseignement est relatif aux effets de ces réformes sur la population. Loin d'être anodine, la correction des déséquilibres budgétaires et économiques a eu de réelles conséquences sur la vie quotidienne des Irlandais. Le PIB réel par habitant, entre 2007 et 2013, a chuté de 11,7 %, plus qu'en Italie (-10,8 %), en Espagne (-7,8 %) ou au Royaume-Uni (-5,8 %). Combinées aux coupes dans les prestations sociales, les baisses de salaires auraient eu pour conséquence de réduire de plus de 15 % les revenus d'un salarié entre février 2009 et février 2014<sup>4</sup>, d'après un institut proche des organisations syndicales. Mais il faut relativiser. Le niveau de vie des Irlandais avait connu une forte élévation dans les années 1990. Et au total, depuis 2000, le PIB réel par habitant a augmenté de 7,4 % (contre 2,4 % pour la zone euro). Cela explique qu'en 2013 le PIB nominal par habitant des irlandais, exprimé en parité de pouvoir d'achat, restait supérieur de 17 % à celui des français. Il n'en demeure pas moins vrai que les ajustements économiques et budgétaires, parce qu'ils visaient justement à corriger certains excès passés, se sont accompagnés de réels sacrifices.

<sup>4</sup> Selon les calculs du Nevin Economic Research Institute, pour un salarié rémunéré autour de 50 000€ par an.

C'est tout l'honneur de la population irlandaise que d'avoir su accepter de tels sacrifices et d'alléger d'autant la charge transmise aux générations futures. L'exceptionnelle résilience qui a été la sienne tout au long des cinq dernières années s'explique sans doute en large partie par des facteurs culturels et historiques. Elle démontre aussi les vertus d'une logique de responsabilité et de compromis chez les partenaires sociaux, et d'une volonté de pédagogie dans le débat politique.

Michel Pébereau

Président d'honneur de BNP Paribas,

Président du groupe de travail de l'Institut de l'entreprise sur la consolidation budgétaire en Europe

## Synthèse

A l'échelle des autres économies de la zone euro, l'Irlande est un petit pays, avec un PIB de près de 170 milliards d'euros, une population active de l'ordre de 2 millions d'individus et une dette publique autour de 180 milliards d'euros. La réussite économique éclatante du « Tigre celtique » dans les années 1990, qui a occulté le creusement des déséquilibres de son économie, n'a d'équivalent que sa brutale descente aux enfers pendant la crise qui fait éclater la bulle immobilière dès 2007, s'effondrer le système bancaire et les finances publiques. L'Irlande connaît une récession brutale (l'Irlande est le premier pays européen à entrer en récession) et une crise bancaire massive, le PIB nominal se contracte de près de 20 % , la dette publique est multipliée par 3 (dépassant 120 %), le chômage par presque 3 (avec un pic de 15 % en 2012), la pauvreté augmente et l'émigration irlandaise, qui avait disparu avec la croissance, reprend. L'Irlande, après la Grèce, doit solliciter d'urgence l'assistance financière internationale de l'Union européenne et du Fonds monétaire international en 2010 (pour un montant de 67,5 Md€) et s'engager auprès de la Troïka sur un programme d'ajustement drastique.

L'Irlande pourtant organise la reconquête de sa souveraineté financière : elle est en effet le premier Etat à sortir fin 2013 du programme d'assistance financière, avec des résultats qualifiés d'impressionnants par la Troïka. La consolidation budgétaire, engagée dès 2008 et ayant porté sur 32 Md€ (soit près de 20 % du PIB), a permis une amélioration du solde budgétaire structurel de 9 points par rapport au début de la crise. Les objectifs fixés par le Gouvernement en lien avec la Troïka sont tenus. Cet ajustement porte ses fruits : la progression de la dette publique dans le PIB est interrompue en 2013, le déficit public se rapproche du seuil de 3 % qui devrait être atteint en 2015, le taux de chômage reflue à compter de 2012 et devrait se rapprocher de 10 % en 2015, la croissance repart dès 2011 ; en 2014, l'Irlande devrait connaître une des croissances les plus fortes de la zone euro (avec une prévision de 4,7 % en 2014 et de 3,9 % en 2015 selon le Budget 2015 présenté en octobre 2014). Mais les fragilités économiques demeurent, l'Irlande n'a pas retrouvé son niveau d'activité d'avant crise, le fardeau de la dette publique et privée demeure. Appauvrie durablement, elle redécouvre le chômage de masse, qui frappe notamment durement les jeunes (avec un taux autour de 30 %), et laisse une société fragilisée par la crise et l'effet des mesures d'austérité budgétaire,

accumulant les fractures sociales (20 % des enfants vivent dans des familles où personne ne travaille) et territoriales entre Dublin et les régions du Sud de l'Irlande.

La consolidation budgétaire n'est pas achevée mais elle est sur la bonne voie. Bien calibré et étalé de façon équilibrée dans la durée, le programme privilégie la baisse des dépenses (pour les 2/3), en s'attaquant notamment aux dépenses les plus rigides, comme la masse salariale de la fonction publique et les prestations sociales. Les mesures fiscales sont bien proportionnées, privilégiant l'élargissement de la base fiscale et le rendement budgétaire (hausse de 2 points de la TVA). Le Gouvernement irlandais refuse de toucher au taux symbolique de l'impôt sur les sociétés (12,5 %), contesté par certains partenaires européens compte-tenu de son caractère non coopératif, et épargne globalement les entreprises des nouvelles mesures fiscales, pariant sur une politique de l'offre pour retrouver un dynamisme économique. Parce qu'il n'est de redressement durable de ses finances publiques sans le retour de la croissance, il donne une large part aux réformes structurelles, pour améliorer le financement d'une économie, dont la financiarisation extrême a aussi causé sa perte, mieux faire fonctionner le marché du travail et le système de formation, et retrouver la compétitivité des exportations irlandaises qui avaient tiré la croissance irlandaise des années 1990. L'Etat est réformé en profondeur : les effectifs sont réduits de près de 10 %, l'administration électronique est généralisée, une réforme territoriale de très grande ampleur est mise en œuvre dès 2014.

Ce sursaut irlandais n'a été possible que dans des conditions politiques qui paraissent exceptionnelles, une pédagogie de la crise réussie par le Gouvernement irlandais, un sentiment d'urgence des réformes et une tolérance relative des Irlandais pour l'austérité, ce qui fait de l'Irlande une exception culturelle au regard des autres Etats européens. Les secousses politiques multiples, l'alternance historique de 2011 qui sanctionne durement le parti au pouvoir depuis les années 1990 (le Fianna Fáil) et voit arriver une nouvelle coalition réunissant le centre-droit et les travaillistes, n'ont en rien entamé la détermination des gouvernements successifs à engager les réformes. Jugés crédibles par leurs partenaires européens et la Troïka, ils ont su habilement renégocier en 2013 les conditions de l'aide accordée en 2010. Les Irlandais acceptent des sacrifices difficiles et font preuve d'une résolution extrême pour surmonter la crise et ainsi d'une tolérance relative à l'austérité, en comparaison aux autres Etats européens engagés dans les programmes d'assistance financière. Le Gouvernement et les syndicats, notamment de la fonction publique, se sont résolus à négocier, honorant la tradition sociale irlandaise, pour maintenir un climat social aussi serein que possible. Toutefois, à mesure que les risques économiques et financiers se réduisent, et avec de bonnes surprises sur le plan économique et fiscal en 2014, le consensus politique et social commence à s'éroder. La coalition au pouvoir depuis 2011, composé du *Fin Gael* (centre-droit) appuyé par le *Labour*, se fragilise sur le rythme de la consolidation budgétaire, le parti travailliste se divise, notamment sur le financement de l'éducation et de la santé. Soucieux de répondre à l'impatience résignée des Irlandais qui endure les budgets d'austérité depuis 2008, le ministre des finances Michael Noonan, présentant son Budget 2013, cite le poète irlandais Yeats : « *Too long a sacrifice can make a stone of the heart* ». Quitte à commencer à redistribuer les fruits d'une consolidation budgétaire encore inachevée. Ainsi le budget 2015, présenté en octobre 2014 par le Gouvernement irlandais, marque symboliquement la fin de l'austérité, avec un budget en très légère augmentation (+ 0,5 Md€), profitant d'une amélioration de la situation économique qui a permis d'atteindre plus facilement les objectifs budgétaires.

#### LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE DE L'IRLANDE

#### Facteurs de succès

Un redressement global, les finances publiques et les réformes structurelles : Combinaison pertinente et dans la durée de mesures de consolidation budgétaire et de réformes structurelles larges (notamment du marché du travail et du système de formation), proportionnées à la gravité de la crise irlandaise.

Un programme de consolidation budgétaire bien calibré : Plan privilégiant des efforts effectifs sur les dépenses (y compris les dépenses généralement rigides comme les dépenses sociales et les dépenses de masse salariale de la fonction publique) et ciblant, s'agissant des recettes, les mesures d'élargissement de l'assiette des impôts et la fiscalité jugée la moins distorsive (hausse de la TVA, nouvelle taxe sur la propriété immobilière, sans remise en cause du taux irlandais de l'impôt sur les sociétés) ; Etalement dans le temps de la consolidation budgétaire avec un effort constant (de près 1 point d'ajustement structurel en moyenne). Organisation gouvernementale favorable à la consolidation budgétaire (place centrale du ministre des finances, binôme politique avec le ministre de la dépense publique et de la réforme).

Un sursaut national dans un relatif consensus politique et social: Capacité à passer des accords entre les partis politiques (gouvernement de coalition) et avec les partenaires sociaux (notamment les syndicats de la fonction publique) pour sécuriser l'adhésion au programme de consolidation. Pas de remise en cause de la trajectoire de redressement de l'Irlande avec le changement de gouvernement en 2011 (et la défaite historique du parti au pouvoir depuis les années 1990).

#### Facteurs de vigilance

La crise a appauvri durablement l'Irlande : Au-delà des pertes irréversibles liées à la crise économique, effets durables sur l'économie et la société irlandaises. Bien que l'Irlande soit sortie dès 2011 de la récession, sa croissance potentielle (capital humain, capital productif) pourrait en ressortir durablement affaiblie.

Quand l'Irlande sortira-t-elle de la zone de risque pour ses finances publiques ? Nécessité de poursuivre l'ajustement budgétaire dans la durée compte-tenu du niveau de dette publique. Fragilisation du consensus politique sur le rythme de la consolidation budgétaire et de la cohésion de la coalition au pouvoir (centre-droit et travaillistes).

L'Irlande va-t-elle renouer avec une croissance durable et soutenable ? Faiblesses macroéconomiques persistantes et vulnérabilité du système financier ; interrogations sur les nouveaux relais de croissance de l'Irlande.

#### Introduction

A l'échelle des autres économies de la zone euro, l'Irlande est un petit pays, avec un PIB de près de 170 milliards d'euros, une population active de l'ordre de 2 millions et une dette publique autour de 180 milliards d'euros. Auréolée d'une réussite économique éclatante dans les années 1990 lui ayant valu le surnom de « Tigre celtique », l'Irlande a focalisé l'attention du fait de la brutalité de la crise de son économie, de l'effondrement de son système bancaire en 2008 et de la perte de contrôle de ses finances publiques l'ayant conduit sollicité une aide d'urgence auprès de la Troïka en 2010.

Après six budgets dits d'austérité depuis 2008, l'Irlande pourtant a été le premier pays à sortir du programme d'assistance financière de l'Union européenne (UE) et du Fonds monétaire international (FMI) le 15 décembre 2013, retrouvant la confiance des investisseurs et l'accès au financement de marché pour ses émissions de dette souveraine. Soucieuse de montrer à l'endroit d'autres économies de la zone euro que le redressement pouvait porter ses fruits, la Commission européenne a souligné dans le premier rapport dit de « post-surveillance » que l'Irlande avait su mettre en œuvre pendant les trois années d'assistance financière un programme d'ajustement macroéconomique qualifié « d'impressionnant ». La communauté financière a nommé cette sortie « smart exit », même si l'Irlande est encore loin d'avoir retrouvé le dynamisme économique des années 1990 et 2000.

La crise des finances publiques a été vertigineuse. L'endettement public de l'Irlande est ainsi passé d'un peu plus de 40 % du PIB en 2008 à plus de 120 % en 2013, sous l'effet conjugué des plans de soutien au secteur bancaire et de l'explosion des déficits publics du fait de la crise économique. L'Irlande se rapproche aujourd'hui du point de retournement du ratio de dette sur PIB et devrait passer sous le seuil de 3 % de déficit en 2015, mais sa consolidation budgétaire n'est pas achevée. La stratégie actuelle vise à orienter durablement les finances publiques irlandaises sur une trajectoire d'équilibre permettant de retrouver des niveaux soutenables d'endettement public tout en poursuivant les réformes structurelles qui permettront d'élever le sentier de croissance.

Qu'un petit pays comme l'Irlande soit passé si près de l'abîme en 2008, pour ses banques, et en 2010, pour son budget, et affiche en 2014 une des croissances les plus fortes de la zone euro doit nous interpeller. Pourquoi la fin du miracle celtique fut si brutale? A quoi tient son sursaut, est-il durable? L'exemple irlandais est intéressant à plusieurs titres, l'Irlande faisant figure d'exception en Europe. La thérapie de choc infligée à l'économie et aux finances publiques irlandaises est passée par un programme ambitieux, initié par les autorités irlandaises et négocié avec la Troïka. Il repose sur des mesures fortes de redressement budgétaire et l'engagement dans la durée de réformes structurelles visant à redessiner l'Etat providence et mieux faire fonctionner les marchés. Elle n'a pu être administrée que grâce à un relatif consensus politique et social sur l'urgence de réformer et la nécessité de la cure: la sécurisation de l'adhésion à ces réformes enfin a été permise par des accords politiques au Parlement et des accords avec les partenaires sociaux, notamment les syndicats de la fonction publique. Au final l'Irlande, qui a connu une alternance en 2011, n'a jamais relâché ses efforts ou dévié de sa trajectoire de redressement.

1

## L'Irlande à l'épreuve de la crise

#### 1. L'IRLANDE AVANT LA CRISE

1.1. Une croissance soutenue au sein d'une économie très ouverte : le Tigre celtique bénéficie d'une croissance de rattrapage

Après des décennies de faible croissance économique, l'Irlande a bénéficié d'une croissance dynamique tout au long des années 1990 (7,5 % en moyenne) et 2000 (5,1 % entre 2001 et 2007), profitant d'un phénomène de rattrapage, accentué par des investissements directs étrangers importants (notamment en provenance des Etats-Unis) et tirée par des exportations en croissance rapide. Ce succès a été permis par une combinaison de facteurs économiques et politiques : une forte ouverture internationale, facilitée par l'intégration au grand marché européen et l'adhésion à l'euro, génératrice d'exportations (entre 1996 et 2000 elles progressent de 17,8 % chaque année en moyenne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis étant les premiers partenaires commerciaux de l'Irlande) et d'IDE, une réelle attractivité fiscale pour les entreprises et de façon générale un très bon climat des affaires, que symbolise le taux d'imposition des sociétés de 12,5 %, et enfin la qualité de la main d'œuvre irlandaise et de son cadre institutionnel. La hausse du PIB par habitant v a été très importante. l'Irlande dépasse la France à compter de 1997<sup>5</sup>. Elle s'est accompagnée d'une augmentation rapide de la population active (avec notamment la fin du phénomène historique d'émigration). Cette période de croissance continue explique l'expression euphorisante de « Tigre celtique » mais aussi la sous-estimation des risques macroéconomiques du modèle de croissance irlandais dont la soutenabilité s'effrite progressivement.

**<sup>5</sup>** En 2013, le PIB par habitant de l'Irlande est estimé à 32,5 K € en parité de pouvoir d'achat et à 36,2 K€ en termes réels, par rapport à une moyenne pour la zone euro de respectivement 27,7 et 25,5 K€ et un montant de 27,8 et 27,6 K€ pour la France (données Eurostat).

#### 1.2. Des déséquilibres macroéconomiques croissants : une économie en surchauffe

Ce modèle irlandais n'était en effet pas exempt de déséquilibres macroéconomiques. La demande intérieure a progressivement supplantée les exportations comme principal facteur de croissance, dans un contexte de dégradation de la compétitivité irlandaise au sein d'une Union européenne, qui s'élargit par ailleurs à l'Est:

- > la compétitivité se dégrade fortement à compter de la fin des années 1990 ; les coûts salariaux progressent de 42 % entre 2000 et 2008, contre 15 % en moyenne pour l'ensemble de la zone euro (avec d'importantes disparités en son sein, + 0 % en Allemagne, +31 % en Espagne<sup>6</sup>), contribuant au ralentissement de la croissance des exportations ; la croissance nominale des salaires ne s'adaptent pas au ralentissement de la productivité du travail avec le ralentissement des effets du rattrapage économique ; l'Irlande perd des parts de marché en Europe à compter des années 2000 ; la balance des paiements courants, qui était excédentaire dans les années 1990, devient négative à partir de l'année 2000 ;
- > une bulle immobilière s'installe et l'octroi de crédits explose ; la bulle se nourrit de la baisse des taux d'intérêt réels permise par l'union économique et monétaire, de la hausse des salaires ainsi que de l'endettement des ménages (de 2004 à 2006, les crédits aux particuliers progressent de près de 30 % chaque année, le taux d'épargne nette des ménages est négatif, avec un taux de -2,2% en 2007) profitant d'un accès facile et à bas coût au crédit et de mesures fiscales incitatives (déductibilité des intérêts d'emprunt) : les prix de l'immobilier progressent de 270 % entre 1997 et 2007 ; le secteur de la construction poursuit son expansion ;
- > la bulle de crédit des ménages (comme des entreprises) fait croître le bilan des banques contribuant à l'hypertrophie du système bancaire (représentant 320 % du PIB en 2006), dont l'exposition aux crédits hypothécaires augmente tandis que la qualité sous-jacente de leurs actifs se dégrade. Le ratio de crédits/liquidités<sup>7</sup> des banques irlandaises passe ainsi de 133 % en janvier 2003 à 215 % en mai 2008, conduisant les banques irlandaises à accroître leur refinancement sur les marchés internationaux de capitaux.

Ainsi quand les premiers signaux négatifs se manifestent sur les marchés financiers à la fin du premier semestre 2007, l'Irlande, en tant qu'économie ouverte et « financiarisée », se trouve en situation de grande vulnérabilité face aux menaces macroéconomiques mondiales (disparition progressive de la liquidité interbancaire, accumulation

<sup>6</sup> Econote n°23 de la Société générale, « Irlande : fin du plan d'aide, et après », Benoît Heitz, janvier 2014.

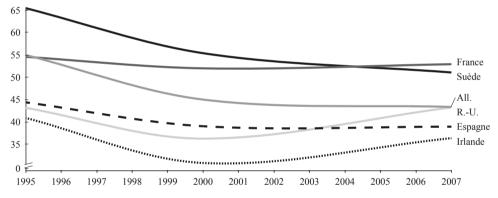
<sup>7</sup> Pour les clients résidents.

de pertes par les établissements financiers et dépréciations d'actifs, chute du commerce final), amplifiées par les déséquilibres internes de son économie.

#### 1.3. Des dépenses publiques en augmentation rapide

Dans ce contexte économique de croissance mais aussi de surchauffe, les finances publiques irlandaises connaissent une croissance des dépenses publiques qui s'avérera non soutenable à terme. Dans les années 2000, ces dépenses progressent davantage que le PIB (à la différence des années 1990 où la hausse du PIB est supérieure à celle des dépenses) et reposent par ailleurs sur des recettes fiscales non pérennes. Ainsi entre 2000 et 2007, les dépenses publiques passent de 31,2 % à 36,6 % du PIB, essentiellement tirées par le système social et les dépenses de masse salariale de la fonction publique. En fait la progression des dépenses publiques ne s'adapte pas au ralentissement de la croissance.

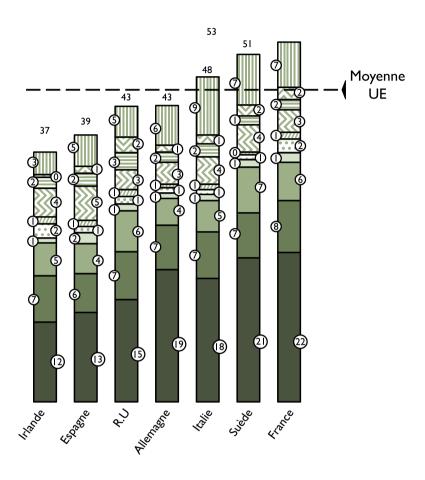
#### Evolution des dépenses publiques entre 1995 et 2007 (en % du PIB)

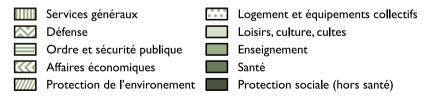


Source : Eurostat.

La croissance irlandaise, résultant du processus de rattrapage économique, s'accompagne en quelque sorte d'un rattrapage des finances publiques irlandaises : encore très inférieures à la moyenne européenne, elles se rapprochent progressivement des caractéristiques des autres Etats européens, avec une forte hausse des dépenses de protection sociale qui progressent de 4,4 % entre 2000 et 2007, essentiellement du fait de la hausse des dépenses de santé, de prestations familiales et de retraites. L'Irlande consolide son régime de protection sociale et entre tardivement mais pleinement dans l'ère de l'Etat-providence.

#### Dépenses publiques par fonction en 2007 (en % du PIB)





Source : Eurostat.

#### 2. L'IRLANDE FACE À LA CRISE

#### 2.1. Vue d'ensemble : une crise brutale et globale mais assez rapide

Comme nous l'avons vu, depuis le début des années 2000, le modèle irlandais de croissance, tiré par les investissements directs étrangers et les exportations, dérape et se déforme, dans le contexte d'une bulle immobilière sans précédent, nourrie par une explosion du crédit et des prises de risque importantes du système bancaire, générant une hausse généralisée des coûts et des salaires, et favorisant une forme de laxisme budgétaire fondé sur des recettes fiscales non pérennes.

L'éclatement de la bulle domestique à partir de 2007a plongé l'Irlande dans une crise à plusieurs détentes et une récession économique importante marquée par une contraction cumulée du PIB nominal de près de 20 % de 2008 à 2010. La crise a d'abord été une crise irlandaise, accentuée par la crise financière mondiale à partir de septembre 2008. L'Irlande s'est trouvée confrontée à un effondrement de son système bancaire domestique, dominé par le secteur immobilier, et l'affaiblissement de ses relais de croissance (secteur de la construction, exportations, consommation des ménages).

Face à la perte de contrôle de ses finances publiques, le pays a dû solliciter à la fin de l'année 2010 une assistance financière internationale (Union européenne, Banque Centrale Européenne et Fonds Monétaire International, au sein de la Troïka) pour restaurer ses finances publiques et financer la stabilisation de son secteur financier engagée depuis 2008. En contrepartie de cette aide, l'Irlande s'est engagée à conduire un programme d'ajustement, destiné à ramener le déficit public (égal à 9,5 % du PIB en 2011) à moins de 3 % du PIB en 2015, et à maîtriser un endettement public, en conduisant une thérapie de choc. Ainsi depuis 2008, l'Irlande conduit un ajustement budgétaire massif, en adoptant des mesures fortes (les salaires et les retraites de la fonction publique ont été réduits, les dépenses sociales et de santé abaissées, et la fiscalité augmentée, l'Etat a été réformé), et en tenant sans dévier ses objectifs budgétaires. Rapide et brutale, la double crise irlandaise, celle de son économie et de ses finances publiques, est progressivement surmontée :

– sur le plan macro-économique, après deux années de récession (2009-2010), l'Irlande renoue avec la croissance, croissance positive avec +2,2 % en 2011 et plus modestement, +0,2 % en 2012, + 0,4 % en 2013 et autour de 3 % en 2014 selon les dernières prévisions économiques ; le chômage décroit, passant de 15,1 % en 2012 à 11,2 % en août 2014. Le secteur bancaire irlandais, restructuré et recapitalisé, poursuit son assainissement. Les banques irlandaises dégagent encore des résultats fragiles, mais leur situation s'améliore progressivement. Elles sont engagées dans un processus de résolution des arriérés bancaires (plus de 100 000 prêts

non remboursés) qui sera nécessairement long. Le secteur de l'immobilier se stabilise (mais en moyenne, les prix demeurent encore inférieurs de 48 % à leur plus haut niveau observé en 2007).

 sur le plan financier, l'Irlande quitte fin 2013 le programme d'assistance financière et retrouve l'accès au financement de marché dans des conditions compétitives.

## 2.2. Les manifestations de la crise : une crise brutale et globale, qui s'explique par l'enchaînement d'une crise immobilière, bancaire et de finances publiques

La chute de l'économie irlandaise a été extrêmement brutale, avec une contraction de près de 20 % du PIB nominal, et précoce par rapport aux autres Etats européens (l'Irlande est le premier pays européen à entrer en récession), mais cette crise ne s'est pas prolongée. Importante mais concentrée, la récession ne dure en effet que deux ans et le retour de la croissance, dès 2011, est relativement rapide<sup>8</sup>, en particulier en comparaison aux autres Etats européens sous assistance financière.

Cette crise s'explique par des **enchaînements macroéconomiques** propres à l'Irlande, trouvant leur origine dans les déséquilibres macroéconomiques des années 2000, exacerbés par la crise mondiale, comme nous le détaillons ci-après :

- L'Irlande connaît d'abord un éclatement de sa bulle immobilière domestique dès le début de l'année 2007, sous l'effet de plusieurs facteurs. L'excès de l'offre de logement avec un nombre croissant de logements vacants, le durcissement des conditions de financement (traditionnellement sous la forme de prêts hypothécaires à taux variable), les incertitudes sur la fiscalité immobilière enclenchent une correction sévère des prix de l'immobilier : entre fin 2006 et 2010, les prix de l'immobilier domestique chutent de 38 %, les destructions d'emploi dans le secteur de la construction se multiplient (près la moitié de la hausse du chômage est imputable à ce secteur);
- L'Irlande fait ensuite face à une crise bancaire massive, avec une quasi faillite des banques irlandaises, du fait de la diffusion de la crise immobilière au secteur financier en raison du poids de ce secteur et des prêts des particuliers dans les bilans des banques et des pratiques bancaires très permissives en termes de crédit. La crise bancaire domestique est accentuée dramatiquement par la crise financière internationale. Les banques irlandaises étaient en effet très exposées aux prêts immobiliers assis sur des actifs qui s'effondrent, tandis que les banques enregistrent

**<sup>8</sup>** L'Irlande renoue avec la croissance dès 2011, alors que la récession se prolonge au Portugal et en Grèce par exemple. En Irlande, le PIB progresse de 0,2 % en 2012 après 2,2 % en 2011 (contre respectivement -3 ,2 % et -1,3 % au Portugal, -6,6 % et -7,1 % en Grèce). Cette meilleure performance irlandaise est à nuancer car elle s'explique aussi par un ajustement macroéconomique plus brutal.

des pertes croissantes. Les banques irlandaises reposent de façon croissante sur le refinancement de l'Eurosystème. Plusieurs schémas de refinancement sont mis en place pour maintenir la liquidité. Le gouvernement irlandais prépare une série de plan d'aide d'urgence et d'injection de capital pour solvabiliser les cinq principales banques irlandaises, à hauteur de 46 Md€ en 2009 et 2010, soit 29 % du PIB, avant même le début du programme d'assistance financière (au total le coût des plans de soutien au secteur financier atteindront près de 50 Md € selon le FMI) ; le Gouvernement irlandais annonce par ailleurs une garantie intégrale des dépôts des épargnant. La révélation de l'exposition des finances publiques irlandaises aux plans de soutien du secteur financier nourrit d'ailleurs l'inquiétude des marchés financiers, à l'image de la crise bancaire islandaise ;

- Les finances publiques irlandaises ne peuvent absorber le choc des plans derecapitalisation bancaire, la crise financière devient une crise de la dette souveraine en 2010. Les mesures de soutien au secteur financier sollicitent massivement les finances publiques irlandaises, par ailleurs fragilisées par la récession. L'Irlande ne parvient pas à satisfaire ses besoins de financement sur les marchés et doit solliciter une assistance financière internationale;
- La chute de la demande intérieure, notamment dans le secteur de la construction, et le ralentissement des exportations, du fait de la crise mondiale, accentuent la crise économique, tandis que le chômage explose et atteint 15,1 % fin 2012, avec 320 000 destructions nettes d'emploi depuis la crise, ce qui correspond à 15 % de la population active.
- 2.3. Les réactions à la crise : l'engagement rapide de mesures d'initiative nationale mais qui nécessiteront un soutien financier international pour absorber la restructuration bancaire radicale et retrouver la confiance des créanciers

Le Gouvernement irlandais prend la mesure de la crise économique et engage dès 2008 un effort de consolidation, en parallèle aux premières mesures de stabilisation du secteur financier, pour tenter d'éviter la perte de contrôle des finances publiques. Toutefois cet effort s'avère insuffisant face à l'ampleur de la crise et des besoins de financement du Trésor irlandais. Ainsi la consolidation budgétaire irlandaise commence deux ans avant le programme d'ajustement négocié avec la Troïka. Toutefois, vu le volume du besoin de financement irlandais et les difficultés d'accès au financement de marché, l'Irlande doit se résoudre, à compter à l'automne 2010, à solliciter une assistance internationale massive, d'un montant de 67,5 Md€.

Le programme irlandais est original, en comparaison aux programmes grecs ou portugais, puisqu'il repose sur une conditionnalité « endogène » : le programme signé avec la Troïka

repose sur l'essentiel sur le plan préparé depuis 2009 par le Gouvernement irlandais, le « national recovery plan », qui est dévoilé symboliquement le 24 novembre 2010, 3 jours après la demande d'assistance financière auprès de l'Union européenne et du FMI. Le programme est rapidement finalisé entre la Troïka et le Gouvernement irlandais, validé dès le 28 novembre 2010 par l'Eurogroupe. Il est adopté en des temps record par le Conseil Ecofin le 7 décembre et par le Parlement irlandais le 15 décembre.

Le programme d'assistance internationale porte sur 67,5 milliards d'euros, répartis entre les différents créanciers internationaux. Le FMI apporte un tiers du financement (22,5 Md€), comme l'Union européenne avec le mécanisme européen de stabilité financière. Le dernier tiers se répartit entre des prêts bilatéraux des Etats-membres de la zone euro (17,7 Md€), du Royaume-Uni (3,8 Md€), de la Suède (600 M€) et du Danemark (400 M€). Les prêts, débloqués en plusieurs tranches, ont une maturité moyenne de 12,5 ans. Par ailleurs est prévue une ponction de 17,5 Md€ sur le fond irlandais de réserve des retraites. L'assistance financière porte donc u total sur 85 milliards d'euros.

L'accord entre les autorités irlandaises et la Troïka comporte trois objectifs :

- S'agissant du volet financier, l'assistance financière internationale doit permettre d'achever la recapitalisation des établissements bancaires, pour un montant de 10 Md€ et de créer un fond de réserve de 25 Md€ (abondé notamment par les 17,5 Md€ prélevés par l'Irlande sur son fond de réserve des retraites). Le memorandum d'accord prévoit de poursuivre l'assainissement et restructuration radicale du secteur financier<sup>9</sup>, en réduisant sa part dans le PIB et renforçant ses fonds propres ; ce volet a permis, selon l'OCDE (2013) de recapitaliser les banques au-delà des minima règlementaire à la suite du *Prudential Capital Assessment Review* (PCAR) de mars 2011 ;
- S'agissant du volet budgétaire, le programme vise l'élimination du déficit public excessif à horizon 2015 avec pour objectif un déficit inférieur à 3 %. A moyen terme, les finances publiques doivent retrouver l'équilibre. La stratégie de consolidation doit reposer principalement par une restriction des dépenses publiques, ce levier étant considéré comme le plus efficace et le plus pertinent économiquement. Les autorités irlandaises doivent également engager une réforme du système fiscal pour élargir une assiette fiscale, jugée trop étroite, et renforcer la stabilité des recettes fiscales, qualifiées de trop cycliques, réforme complétée par des hausses ciblées de certains impôts une hausse du taux de l'imposition des bénéfices n'étant pas mentionnée par l'accord ;

**<sup>9</sup>** L'accord mentionne ainsi explicitement "a financial sector strategy comprising fundamental downsizing and reorganization of the banking sector. Addressing market perceptions of weak capitalization, overhauling the banks' funding structure, as well as gradual downsizing and deleveraging the banking system will be required. These steps will be backed by the availability of programme funds both for recapitalization and deleveraging".

S'agissant du volet économique enfin, le soutien à la croissance doit être recherché par des réformes structurelles, notamment sur le marché du travail pour faciliter les créations d'emploi, l'ajustement des salaires et l'activation des mesures d'indemnisation du chômage. L'accord mentionne aussi pour le marché des produits une stimulation de la concurrence dans le secteur des services et des professions règlementées, ces recommandations n'étant pas propres à l'Irlande.

## 2.4 Un impact massif de la crise sur les finances publiques avec une multiplication par 3 de la dette publique

Les effets de la crise sur les finances publiques sont dramatiques : c'est en Irlande que la progression relative de la dette publique est la plus forte au sein de la zone euro ; exprimée en part de PIB, elle est multipliée par 3 entre 2008 et 2013.

Dette publique (données prévisionnelles pour 2014 et 2015), en % du PIB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zone euro	70,3	80,1	85,7	88,1	92,8	95,2	95,6	94,5
France	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	93,9	95,8	96,1
Allemagne	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,1	74,6	70,8
Grèce	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	173,8	174,7	171,3
Irlande	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	122,8	123,7	122,7
Italie	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,5	134,5	133,1
Portugal	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	128,8	126,7	124,8
Espagne	40,2	54,0	61,7	70,5	85,9	93,9	98,8	102,0

Source: FMI. Fiscal monitor, Avril 2014.

La composition de la dette publique irlandaise porte la marque de la crise, le programme d'assistance financière internationale représente 38 % de la dette de long terme, avec une maturité moyenne qui a pu être allongée à 19,5 ans<sup>10</sup>.

L'augmentation de la dette publique irlandaise s'explique par plusieurs facteurs. Les mesures de soutien au secteur financier, à hauteur de 40 % du PIB selon le FMI, représentent près de la moitié de la hausse de l'endettement public. Cette hausse est également due à l'accumulation des déficits budgétaires depuis 2008 et à l'explosion du service de la dette. L'Irlande se rapproche de l'équilibre de son solde primaire en

**<sup>10</sup>** Comme l'a montré le rapport de la Commission européenne sur les déséquilibres macroéconomiques en Irlande (mai 2014), les conditions de l'endettement public ont évolué à la suite de renégociation de la maturité des prêts, passée de 7,5 à 12,5 ans en 2011, puis à 19,5 ans en 2013.

2014<sup>11</sup>, sous l'effet d'une consolidation budgétaire impressionnante et en ligne avec les objectifs du programme négocié en 2010, comme nous le précisions ci-après.

Déficit public (données prévisionnelles pour 2014 et 2015), en % du PIB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Euro area	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,6	-2,0
France	-3,3	-7,6	-7,1	-5,3	-4,8	-4,2	-3,7	-3,0
Germany	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0	0,0	-0,1
Greece	-9,9	-15,6	-10,8	-9,6	-6,3	-2,6	-2,7	-1,9
Ireland	-7,3	-13,8	-30,5	-13,1	-8,2	-7,4	-5,1	-3,0
Italy	-2,7	-5,4	-4,4	-3,7	-2,9	-3,0	-2,7	-1,8
Portugal	-3,7	-10,2	-9,9	-4,3	-6,5	-4,9	-4,0	-2,5
Spain	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,2	-5,9	-4,9

Source: FMI. Fiscal monitor. Avril 2014.

<sup>11</sup> Selon les données du FMI, l'Irlande connaît un déficit primaire de 1 % fin 2013 (Fiscal monitor, avril 2014). Selon les données de l'OCDE, l'Irlande atteint l'équilibre primaire fin 2013 avec un très léger excédent de 0,1 % (Perspectives économiques, mai 2014).



# Le redressement budgétaire de l'Irlande et ses composantes

#### 1. VUE D'ENSEMBLE : UNE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE QUI PORTE SES FRUITS

Le redressement budgétaire engagé par l'Irlande depuis 2008 est généralement présenté comme une réussite, notamment au regard des autres Etats européens sous assistance financière internationale, symbolisée par la sortie de l'Irlande du programme d'assistance financière internationale. Comme le rappelle l'OCDE, l'Irlande a d'ores et déjà réalisé un ajustement budgétaire important avec une amélioration du solde primaire structurel de 9 % entre 2009 et 2014, l'équilibre primaire devrait être atteint pour l'année 2014 et les excédents primaires devraient augmenter à compter de 2015. Selon l'Irish Fiscal Advisory Council, les mesures de consolidations budgétaires engagées depuis 2008 ont représenté 32 Md€.

Ce programme a été globalement bien calibré. Comme nous l'avons montré, il a été largement initié par le Gouvernement irlandais puis développé avec la Troïka : préparé de l'intérieur plutôt qu'imposé de l'extérieur, son appropriation en a été facilitée. La trajectoire de redressement arrêtée fin 2010 a été tenue, sans fluctuation des objectifs budgétaires. Le programme d'ajustement a combiné aussi bien des mesures de consolidation budgétaire, équilibrées entre les dépenses et les recettes, que des réformes structurelles, dont la mise en œuvre a été effectivement engagée (elles seront précisées dans la troisième partie de notre étude).

Il affiche d'ores et déjà des résultats impressionnants, puisque fin 2013, l'Irlande enclenche son mouvement de désendettement, ayant atteint le point de retournement de son ratio de dette / PIB, ratio qui pourrait passer sous le taux de 100 % du PIB en 2018. Selon les dernières prévisions économiques et budgétaires du FMI (octobre 2014), l'Irlande atteindrait un déficit de 4,2 % en 2014 2,8 % en 2015 et serait en situation excédentaire en 2018. Le Gouvernement irlandais prévoit dans son budget 2015 présenté mi-octobre 2014 une amélioration de la situation économique (croissance de

4,7 % en 2014 et 3,9 % en 2015) et budgétaire (déficit de 3,7 % en 2014 et 2,7 % en 2015). La notation de l'Irlande a été rehaussée en 2014 par les trois agences de notation (Moody's, Standard & Poor's, et Fitch).

La trajectoire budgétaire de l'Irlande selon le budget 2015

Prévisions	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance du PIB (%)	4,7	3,9	3,4	3,4	3,4
Taux de chômage (%)	11,4	10,2	9,4	8,9	8,1
Solde public (% du PIB)	-3,7	-2,7	-1,8	-0,9	-0,3
Dette publique (% du budget)	110,5	108,5	104,0	100,5	95,4

Source: Gouvernement irlandais. Octobre 2014.

Il doit permettre à l'Irlande d'éliminer son déficit public excessif dès 2015 (au-delà de 3 %, au sens des règles européennes) et atteindre l'équilibre en 2018.

- Comme le rappel le projet de recommandation de la Commission sur l'Irlande, les principaux objectifs de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 sont la correction du déficit excessif en 2015 au plus tard et la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2018 au plus tard (au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et du pacte de stabilité et de croissance). Le programme de stabilité transmis par l'Irlande confirme l'objectif à moyen terme d'un budget équilibré en termes structurels, conformément aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Pour les années suivantes, le programme fixe une réduction du déficit budgétaire nominal d'environ 1 point du PIB par an sur la période 2016-2018. Il vise une réduction de la dette, qui passerait de près de 124 % du PIB en 2013 à 107 % du PIB en 2018.
- La Commission, tout en saluant les efforts engagés, reste prudente sur la réalisation de la trajectoire, puisque « les prévisions des autorités pour les dernières années du programme sont optimistes ».

Toutefois, si la consolidation budgétaire a permis de remettre progressivement sous contrôle les finances publiques irlandaises, elle n'efface pas les conséquences durables de la crise sur l'économie et la société irlandaise.

### 2. UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT QUI PERMET À L'IRLANDE DE SURMONTER PROGRESSIVEMENT LA CRISE DE SES FINANCES PUBLIQUES

#### 2.1. Un effort continu depuis 2008 privilégiant la réduction des dépenses publiques

Selon le plan négocié entre le Gouvernement irlandais et la Troïka, la consolidation budgétaire devait être équilibrée entre les mesures portant sur les dépenses, pour les 2/3 de l'effort budgétaire, et les mesures portant sur les recettes, pour 1/3, conformément aux principes de la littérature économique et aux préconisations de l'OCDE ou du FMI qui recommandent de privilégier un ajustement par les dépenses.

Ainsi le plan pour 2011-2015 prévoit un effort de 15 Md€, reposant sur la répartition suivante :

- 7 Md€ de réduction des dépenses courantes. Le plan mentionne une réduction de la masse salariale de la fonction publique, des dépenses de fonctionnement des administrations, des baisses des pensions des fonctionnaires et une réduction des prestations sociales, qui avaient connu une évolution dynamique jusqu'en 2010;
- 3 Md€ de réduction des dépenses d'investissement, en redonnant la priorité aux projets d'investissement et en divisant par deux la dépense en 2010. Le plan rappelle que l'Irlande engagé des dépenses d'investissement deux fois supérieures à la moyenne de la zone euro, visant à mettre à niveau les infrastructures irlandaises;
- 5 Md€ de hausses des recettes fiscales, en prévoyant une hausse de l'impôt sur le revenu en 2011 grâce à un élargissement de l'assiette, des hausses de la TVA, de la fiscalité écologique et des taxes sur le capital (capital et plus-values). Toutefois le plan mentionne la volonté du Gouvernement irlandais de maintenir inchangé à 12,5 % le taux d'imposition des bénéfices.

Au total, total depuis 2009, l'effort budgétaire a atteint 30 Md€, permettant une baisse de 13,5 % des dépenses publiques.

Les caractéristiques de l'économie irlandaise ont pu faciliter la mise en place de la consolidation budgétaire :

 l'Irlande est un petit pays à l'économie très ouverte. Selon l'OCDE, l'Irlande a pu atténuer les effets de l'ajustement budgétaire sur l'économie, dans la mesure où dans une économie ouverte, les multiplicateurs budgétaires sont considérés comme plus faibles<sup>12</sup>;

– l'arbitrage entre les effets positifs de la consolidation budgétaire (restauration de la confiance des investisseurs, baisse des taux d'intérêt sur la dette et donc de la charge d'intérêt) et ses effets négatifs (impact récessif de la baisse des dépenses publiques dans la demande globale ou de la hausse des impôts sur la consommation dans la demande globale) est plus favorable à des mesures rapides de redressement budgétaire dans un pays comme l'Irlande, compte-tenu de la très forte hausse des taux d'intérêt à compter de 2008.

#### 2.2. Une action sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques

L'action sur les dépenses publiques, qui visaient à baisser effectivement le niveau de dépenses (avec une baisse de l'ordre de 13,5 % selon le Gouvernement irlandais), a mobilisé tous les outils de consolidation budgétaire (gel en valeur, réduction forfaitaire, baisse ciblée), tous les postes de dépenses (masse salariale, fonctionnement courant, investissement, prestations) et tout le champ des administrations publiques :

- en matière de dépenses de l'Etat, des mesures tous azimuts ont été mises en œuvre pour obtenir une baisse en valeur :
- > sur l'appareil productif, avec une baisse en valeur de l'ordre de 3 % des dépenses courantes de l'Etat (à l'exception du ministère de la défense avec une hausse limitée à 0,3 %), une baisse des budgets des opérateurs (dans le cadre d'un plan de rationalisation des agences prévoyant des fusions et une réintégration au sein des départements ministériels) et sur l'investissement public, qui a été réduit de moitié ;
- > sur la masse salariale, qui doit baisser de 15 % entre 2010 et 2015, comprenant des mesures drastiques avec une baisse ponctuelle mais importante des salaires en valeur, un gel des recrutements et des suppression d'effectifs (le non remplacement des départs à la retraite, l'interruption des recrutements et des suppression de postes ont fait baisser de 10 % les effectifs, la baisse moyenne des rémunérations a été de 14 % entre 2009 et 2010, une réforme du temps de travail a été engagée).
- > au total entre 2010 et 2013, les dépenses de l'Etat ont été réduites de près de 10 % en valeur, soit près de 6 Md€, ce qui a supposé d'inverser considérablement l'évolution récente des dépenses publiques irlandaises qui progressaient depuis le milieu des années 1990 de 10 % par an en moyenne ;

**<sup>12</sup>** Voir à la suite de l'étude économique de l'OCDE sur l'Irlande (septembre 2013) notamment Ilzetzki et al. 2011. sur les multiplicateurs budgétaires en économie ouverte et l'analyse du *Irish Fiscal Advisory Council* en 2013 qui l'estime à environ 0,5 point de PIB.

- > les autorités irlandaises ont prévu de dévoiler de nouvelles mesures dans le Budget 2015, à la suite d'une revue générale des dépenses ;
- en matière de dépenses des collectivités locales, les mesures ont reposé sur des baisses importantes des dotations mais aussi des réformes de structure pour réduire significativement le nombre de collectivités (de l'ordre de 2/3 des collectivités) :
- > Le plan intitulé « *Putting People First* » vise à faire économiser 420 M€ aux collectivités locales au cours des quatre prochaines années soit 10 % de leur budget ; il succède à un premier plan ayant réduit de 17 % leurs recettes entre 2008 et 2012). Dans la fonction publique territoriale irlandaise, les baisses de salaires ont pu atteindre les 20 % et les pensions ont diminué jusqu'à 10 %. De surcroît, le temps de travail est passé de 35 heures à 37,5 heures le 1er juillet 2013 ; l'emploi local a été réduit de près d'un quart depuis 2008 ;
- > Ce plan ne se limite pas uniquement à des mesures budgétaires mais prévoit aussi une réforme coercitive de l'organisation locale irlandaise. Le nombre de *local authorities* passera de 114 à 31 avec notamment la suppression de 80 communes ou des fusions forcées d'agglomérations entières. Le nombre d'élus locaux doit être réduit de 40 % alors que le ratio nombre d'habitants/élus locaux était déjà parmi les plus faibles d'Europe, avec le Royaume-Uni. Ces points seront détaillés par la suite.
- en matière de dépenses sociales, les prestations sociales ont été globalement gelées en valeur sur la durée du plan, mais ont aussi subi des baisses ciblées :
- > Encadrées dans le temps, ces baisses ont néanmoins été réelles : ainsi à titre d'exemple, en 2010, la baisse a atteint 760 M€, répartie en plusieurs volets, pour l'ensemble des prestations sociales versées à tous les bénéficiaires âgés de moins de 65 ans, une baisse forfaitaire de 3,5 % à 4,2 % des prestations versées (- 425 millions €) ; pour les allocations chômage : baisse à 100 € par semaine pour les jeunes de 20 à 21 ans et 150 €/s pour les jeunes de 22 à 24 ans ; les allocations ont été ramenées à 150 €/s en cas de refus d'un emploi ou d'une formation (- 94 millions €) ; les allocations chômage pour les moins de 25 ans sont passées de 188 à 144 euros par semaine (une somme significative, puisqu'une consultation chez un médecin généraliste coûte 60 euros) ; pour les allocations familiales, une diminution des allocations familiales de 16€ par mois (- 221 millions €) ;
- > les réformes de structure ont porté aussi bien sur les allocations chômage (cf. la troisième partie) que sur le système de santé, avec une baisse du prix des médicaments et des gains d'efficience dans les hôpitaux (redéploiements, tarification à l'acte, etc.).

## 2.3. Une action sur les recettes qui n'a pas remis en cause le taux d'impôt sur les sociétés

Les mesures fiscales contenues dans le plan de consolidation budgétaire sont assez orthodoxes d'un point de vue économique (élargissement de la base fiscale) et cohérentes avec une stratégie économique de soutien à l'offre, épargnant globalement les entreprises, dans la continuité de la politique « pro-business » des gouvernements irlandais successifs. Conformément à la volonté du Gouvernement irlandais, et en dépit des pressions de certains partenaires européens qui soulignaient la stratégie fiscale non coopérative des Irlandais et leur refus de toute convergence de l'impôt sur les sociétés, voire des institutions internationales, elles n'ont pas porté sur l'impôt sur les sociétés dont le taux de 12,5 %, emblématique de l'attractivité fiscale irlandaise, reste inchangé. Les différentes mesures adoptées sont principalement prises à l'intention des ménages, privilégiant :

- le rendement budgétaire, avec une hausse générale de la TVA, réalisée en deux étapes, avec une hausse du taux de 21 à 22 % en 2013, puis de 22 % à 23 % en 2014, et une augmentation des accises sur l'alcool et le tabac;
- l'élargissement de la base fiscale du système d'imposition, avec un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et l'introduction de nouveaux impôts ;
- des augmentations d'impôt ciblées d'impôt qui ont concerné les assiettes jugées moins distorsives (augmentation de la taxe sur l'immatriculation des véhicules, révision des cotisations sociales, imposition des plus-values, etc.) mais aussi symboliques comme la nouvelle taxe sur les propriétés, introduite en 2013 sur la recommandation de la Troïka (soit un montant moyen de 180 € par foyer). Sa pertinence économique a été soulignée par l'OCDE pour élargir l'assiette fiscale, dans la mesure où les impôts sur la propriété immobilière seraient ceux qui nuisent le moins à la croissance économique¹³ et assurent des recettes plus stables que les taxes sur les transactions, dont le produit s'était justement effondré avec la crise immobilière et économique.

Ainsi si la consolidation budgétaire a porté prioritairement sur les dépenses, elle n'a pas épargné les recettes, avec en particulier de nouveaux impôts visibles et symboliques prélevés sur les ménages : ainsi en est-il de la facturation de l'eau ou de la nouvelle taxe sur la propriété, qui ont marqué profondément les Irlandais. Inversement le maintien d'une sous-imposition des sociétés en Irlande au regard du niveau moyen des

<sup>13</sup> Å. Johansson, C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia, « Tax and Economic Growth », Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE, no 620, Éditions de l'OCDE, 2008.

partenaires européens ou américains pose question sur la soutenabilité au sein de l'Union européenne d'une politique fiscale qualifiée parfois de non-coopérative et d'agressive.

### 2.4. Les mesures de gouvernance budgétaire dans le cadre des nouvelles règles européennes

Dans les mœurs budgétaires, il y aura clairement un avant et un après la crise des finances publiques irlandaises, dans la présentation du budget au Parlement comme dans la gestion quotidienne des dépenses par les départements ministériels. Pour conduire son programme de consolidation, l'Irlande a en effet considérablement renouvelé son corpus de règles budgétaires.

Ainsi les mesures prises au niveau européen (paquets successifs présentés par la Commission européenne pour renforcer le pacte de stabilité et de croissance, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signée en 2012 et ratifiée à la suite d'un référendum ayant conduit à au révision de la Constitution irlandaise) ont été rapidement mises en œuvre par l'Irlande. Le cadre budgétaire comprend, pour le budget présenté à l'automne par le gouvernement, des règles nationales s'appliquant au solde et à l'endettement des administrations publiques, ainsi qu'une budgétisation pluriannuelle, en cohérence avec le traité. Il garantit une plus grande transparence des informations budgétaires (l'opacité relative de l'impact budgétaire des mesures de soutien au secteur financier avait été fortement critiquée au Parlement comme nous le verrons dans la dernière partie) et attribue à un organisme indépendant, le Conseil consultatif budgétaire (Irish Fiscal Advisory Council), un rôle central dans l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires et le contrôle du respect des règles budgétaires. Dans la gestion des dépenses, l'Irlande a adopté un nouveau code de la dépense publique (Public Spending Code) et a développé des outils de comptabilité analytique pour systématiser l'évaluation de la performance (value for money). L'organisation administrative du ministère des finances a aussi évolué avec la création, aux côtés du ministère des finances, d'un ministère de la dépense publique et de la réforme (Department of Public expenditure and reform), pilotant notamment les exercices successifs d'évaluation des dépenses et de baisse des crédits. Deux revues générales des dépenses (Comprehensive review of expenditure) ont été conduites sur des exercices triennaux (2012 à 2014 et 2015 à 2017), associant les équipes budgétaires et les différents ministères qui doivent soumettre des propositions d'économies. La dernière évaluation sera dévoilée au moment de l'adoption du Budget 2015.

### 3. UNE SORTIE DU PROGRAMME D'ASSISTANCE FINANCIÈRE QUI NE DOIT PAS OCCULTER LES CONSÉQUENCES DURABLES DE LA CRISE SUR L'ÉCONOMIE ET LA SOCIÉTÉ IRLANDAISE

#### 3.1. Une sortie rapide du programme d'assistance financière

Attentif à démontrer la reconquête de sa souveraineté, le Gouvernement irlandais est officiellement sorti du programme d'assistance financière internationale le 15 décembre 2013, trois années après son lancement. La position de l'Irlande sur les marchés financiers s'était considérablement améliorée grâce à une crédibilité retrouvée lui permettant de financer sa dette à des taux plus faibles que l'Italie ou même les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. Ainsi le taux d'intérêt des obligations souveraines irlandaises est réduit de près de 10 points par rapport aux pics de la crise des finances publiques (en septembre 2014, le taux d'intérêt de l'Irlande à 10 ans est estimé à 1,76 % soit une prime de risque de 76 points de base par rapport à l'Allemagne). L'Irlande récolte ainsi sur les marchés financiers les fruits de la consolidation budgétaire et bénéficie des signes de reprise qui se multiplient, l'activité semble repartir et les marchés sectoriels les plus éprouvés par la crise (l'immobilier, l'automobile) retrouvent un peu de dynamisme. Dans le cadre de son retour sur les marchés financiers. le Gouvernement irlandais a fait le choix de ne pas solliciter un programme de précaution auprès de la Troïka (c'està-dire une ligne de crédit octroyée par le mécanisme européen de stabilité (MES), généralement recommandée pour des Etats cherchant à se maintenir ou à réintégrer les marchés financiers, pour pallier une éventuelle insuffisance de demande pour ses titres d'Etat). Toutefois un tel programme aurait des conditions : outre la poursuite des missions d'inspection trimestrielles de la troïka, un relèvement du taux d'imposition sur les sociétés aurait pu faire partie des contreparties exigées par les pays créanciers or cette concession aurait été politiquement inacceptable pour le Gouvernement irlandais. Auparavant l'Irlande avait su conduire d'habiles négociations avec ses créanciers internationaux, l'Union européenne et le FMI, afin de réduire le coût du service de la dette. L'Irlande a profité de sa crédibilité auprès de ses partenaires européens et de la Troïka. Elle a ainsi obtenu une extension de la maturité des prêts octroyés par les bailleurs de fonds. L'Irlande avait ainsi tactiquement proposé en mars 2013 un allongement de 15 ans en moyenne de sa dette, à la suite d'un accord trouvé en avril 2013 au Conseil, c'est finalement un allongement de 7 ans en moyenne qui a été obtenu. Par ailleurs l'Irlande, concernant le volet « bancaire » de sa dette publique, a remplacé les billets à ordre (*promissory notes*) par des obligations de 20 à 40 ans. Au total, ses contraintes de refinancement ont été considérablement allégées.

Toutefois le retour de l'Irlande sur les marchés n'implique pas la fin de la surveillance internationale : outre l'exercice de surveillance multilatérale conduit par la Commission comme pour tous les Etats-membres, la Troïka continue d'exercer des missions semestrielles de surveillance jusqu'à ce que l'Irlande ait remboursé 75 % de l'aide accordée (à horizon 2030, sauf si l'Irlande sollicite des remboursements anticipés, ce qui pourrait être justifié par la différence du coût moyen de la dette internationale (autour de 5 % de taux d'intérêt) et le coût de financement de l'Irlande sur les marchés financiers qui s'est nettement amélioré.

#### 3.2. Des conséquences de la crise durable sur l'économie et la société irlandaises

# **3.2.1.** Des conséquences économiques durables sur le potentiel de croissance de l'Irlande

L'Irlande a renoué avec la croissance dès 2011 et affiche des perspectives encourageantes, avec une croissance envisagée de + 3 % en 2014 selon les dernières prévisions économiques, soit une des meilleures performances de la zone euro (selon l'OCDE, la croissance de la zone euro en 2014 devrait être de + 0,8 %<sup>14</sup>), et une décrue continue du chômage depuis 2012 de l'ordre de 3 points. Toutefois l'activité est encore nettement inférieure à son niveau d'avant crise, même si la relative résilience de l'économie irlandaise a facilité un rebond assez rapide et ajustement de ses marchés (notamment le marché du travail), par rapport à la Grèce, à l'Espagne ou au Portugal.

La crise représente un vrai fardeau économique pour l'avenir, et pourrait être préjudiciable à la croissance potentielle de l'Irlande :

- la décroissance de la dette publique est engagée, mais la normalisation des politiques monétaires aux Etats-Unis et dans la zone euro, qui aura lieu inévitablement dans les prochaines années, pourrait avoir un impact sur les conditions de financement, avec un relèvement prévisible et graduel des taux d'intérêt ;
- la hausse du chômage en Irlande, la reprise de l'émigration (et la fin de l'immigration irlandaise), ont affaibli le capital humain de l'économie Irlandaise;
- en voie d'assainissement, le système bancaire irlandais n'est pas encore ne mesure d'assurer pleinement le financement de l'économie irlandaise et la croissance de ses entreprises.

<sup>14</sup> Prévisions économiques dévoilées lors de la conference de presse de l'OCDE du 15 septembre 2014.

Les réformes structurelles visent précisément à remédier à ces faiblesses et à retrouver des relais de croissance durable pour l'avenir.

# 3.2.2. Des conséquences sociales importantes symbolisées par la reprise de l'émigration et la hausse de la pauvreté

La tolérance relative des Irlandais pour les mesures de consolidation budgétaire n'occulte pas la réalité des sacrifices consentis par la population, du fait des effets de la crise et des mesures budgétaires et fiscales. La hausse du chômage, la baisse des salaires, la violente crise du logement, la hausse de la pauvreté ont éprouvé les Irlandais. Symboliquement, la reprise de l'émigration, qui a concerné de 250 à 300 000 Irlandais depuis le début de la crise économique, illustre la dégradation des conditions de vie en Irlande.

Ainsi le chômage a plus que triplé pendant la crise économique, passant de 4,5 % en 2007 à 15,1 % en 2012, avant d'entamer sa décrue, atteignant 11,8 % en 2014 :

- ainsi entre 2008 et 2012, les destructions nettes d'emploi ont représenté 15 % de la population active, soit plus de 320 000 emplois détruits, notamment dans les secteurs de l'industrie, de la construction et de la finance;
- la hausse généralisée du chômage a provoqué un doublement du chômage de longue durée (passant d'un taux de 30 % à 60 % des demandeurs d'emploi), une forte augmentation de l'emploi précaire (en tenant compte du halo du chômage, le taux de chômage serait proche de 45 % selon l'OCDE) et une explosion du taux de chômage des jeunes, avoisinant les 30 % fin 2013;
- de façon très inquiétante, le taux de jeunes non scolarisés ou inactifs, durablement à l'écart du système éducatif ou du marché de l'emploi, les jeunes « Not in Education, Employment or Training », a progressé de près de 8 points entre 2007 et 2012 (il a culminé à 18,7 % pour revenir aujourd'hui autour de 16 % ce qui reste l'un des taux les plus élevés de l'Union européenne) : le risque d'une génération perdue de jeunes irlandais est réel ;
- la hausse du chômage s'accompagne aussi d'une fracture territoriale : à Dublin le chômage avoisine les 10 % tandis que les régions, en particulier au Sud, dépassent généralement le taux de 14 %.

Au-delà du chômage, les impacts sociétaux sont profonds et durables. La population active a diminué de près de 6 % depuis la crise, du fait de l'émigration et de la hausse de l'inactivité, fragilisant le financement du système social. L'accès des femmes au marché du travail a diminué (le taux de participation au marché du travail est de

67,2 % en 2013 pour les femmes, contre 83,4 % pour les hommes). La pauvreté a augmenté, notamment la pauvreté des enfants : selon l'OCDE, 20 % des enfants vivent dans des familles où personne ne travaille.

### 3.3. Des vulnérabilités persistantes qui nécessitent de trouver de nouveaux relais de croissance

La reprise de l'activité n'est pas exempte de fragilités économiques. Elles sont d'abord conjoncturelles : l'assainissement du système financier n'est pas terminé, l'endettement des entreprises et des ménages reste élevé (il a commencé à refluer, passant de plus de 120 % du PIB en 2009 à 105 % du PIB en 2012 pour les ménages), la résorption du chômage est lente et l'Irlande reste très dépendante vis-à-vis des autres économies avancées, qu'il s'agisse des IDE (avec notamment une dépendance vis-à-vis des Etats-Unis et du Royaume-Uni) ou globalement des exportations. Ainsi un ralentissement de la conjoncture mondiale et le faible dynamisme de la zone euro pèseront inévitablement sur l'Irlande. Plus largement, l'Irlande doit composer avec la fin d'un modèle de croissance fondé sur l'endettement privé, l'expansion du secteur de la construction et la dépendance aux IDE.

La recherche de nouveaux relais de croissance est une priorité des réformes structurelles irlandaises. Le Gouvernement irlandais a publié une stratégie économique de moyen terme pour 2014-2020, assortie d'objectifs ambitieux mais dont la déclinaison concrète doit être précisée : atteinte de la croissance potentielle estimée à 3 %, poursuite de la baisse du chômage en visant un taux de 8 % en 2020, création de plus de 200 000 emplois, réduction de la dette publique autour de 90 % du PIB à ce même horizon, etc. Le document stratégique publié par le Gouvernement met l'accent sur trois priorités, que sont la soutenabilité des finances publiques, ce qui suppose d'achever la consolidation budgétaire, l'amélioration du financement de l'économie, le soutien à l'emploi et aux conditions de vie. Le Gouvernement annonce une série de mesures : nouvelle revue des dépenses, réforme du système d'assurance-maladie, étude de la création d'une banque publique d'investissement, nouvelle stratégie pour l'export et pour le tourisme, etc. qui complètent les principales réformes structurelles engagées par le Gouvernement que nous présentons ci-dessous.



### Les réformes structurelles

### 1. L'IMPORTANCE DES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT IRLANDAIS

En Irlande la nécessité de combiner les mesures de consolidation budgétaire avec les réformes structurelles qui iront chercher les nouveaux relais de croissance est affirmée dès l'origine. L'Irlande incarne bien nouvelle génération de programmes d'ajustement macroéconomique en accord avec la Troïka (Commission, BCE, FMI) :

- ces programmes d'ajustement ne concernent pas des pays en développement (Amérique centrale, Amérique latine) mais des pays au bout du processus de rattrapage, des économies qui, sans être aussi compétitives et innovantes que les Etats-Unis ou les pays les plus avancés de l'OCDE, font face aux mêmes défis i) du dépassement de la frontière technologique dans une économie de l'innovation, ii) du financement de l'économie pour permettre la prise de risque (il faut des capitaux et des financements), iii) de l'amélioration de la résilience des marchés, notamment du marché du travail, et de leur résistance aux chocs, iv) et au final de la réforme de l'Etat-Providence dont les cadres historiques, mis en place d'ailleurs plus tardivement qu'ailleurs en Irlande, doivent être renouvelés face aux mutations économiques;
- ces programmes rejettent un débat jugé artificiel entre l'austérité (réduire les dépenses, augmenter les recettes pour rétablir l'équilibre) et la relance keynésienne de la croissance (générer des recettes fiscales en augmentant ou stabilisant les dépenses pour soutenir l'activité), au profit d'un autre cadre de réflexion : comment définir la bonne trajectoire de consolidation budgétaire qui restaure la crédibilité des finances publiques et la confiance des marchés, sans compromettre la réalisation des réformes structurelles destinées à augmenter la croissance potentielle.

Nous développons ci-après les réformes structurelles les plus emblématiques du programme irlandais, en matière de financement de l'économie, de marché du travail et de réforme de l'Etat. Au-delà de ces exemples, des réformes assez topiques ont été conduites dans le secteur de la santé (programme Future Health en 2012 et mesure sur le coût des médicaments), des services juridiques<sup>15</sup> ou pour revoir l'organisation du secteur de l'eau. Le système de retraites, bien qu'il ne soit pas confronté aux mêmes défis en termes de besoins de financement que les autres pays européens, a également fait l'objet de réforme. Le système irlandais repose sur deux piliers, d'une part un régime public de base<sup>16</sup> versant une pension forfaitaire et le cas échéant un minimum vieillesse (assorti par ailleurs de prestations en nature pour les retraités), et d'autres part des régimes professionnels facultatifs. Le régime public de base a été réformé avec un allongement de l'âge légal de départ à la retraite (porté à 66 ans en 2014, 67 ans en 2010 puis 68 ans en 2028). Les incitations fiscales pour les régimes professionnels facultatifs et les systèmes de capitalisation ont été renforcées pour accroître le niveau et la couverture des retraites privées avec une inspiration proche des réformes britanniques. Le régime professionnel de la fonction publique a par ailleurs fait l'objet d'une réforme spécifique (cf. ci-dessous).

### 2. LA RÉFORME DU SYSTÈME BANCAIRE ET DU FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

#### 2.1. La réforme bancaire et du droit des faillites

Outre les mesures européennes pour renforcer la supervision financière et mettre en place une union bancaire, le Gouvernement irlandais a mis en œuvre un ensemble de réformes destinées à réviser les régimes de faillite et à élargir les prérogatives de la banque centrale irlandaise, pour faciliter l'assainissement de la dette privée et conduire la restructuration bancaire.

Ainsi le régime de l'insolvabilité personnelle a été réformée, dans un contexte d'assainissement de la dette des particuliers, la période d'insolvabilité a été réduite de 12 à 3 ans, un nouveau service de gestion de l'insolvabilité bancaire a été mis en place, des protections de la résidence principale ont été introduites, dans le même temps les procédures de recouvrement ont été simplifiées pour les établissements bancaires en cas de dette hypothécaire. Le Gouvernement irlandais étudie la mise en place d'un

**<sup>15</sup>** «The Legal Services Regulation Bill is an ongoing commitment of the Programme of the Government which undertakes to "establish independent regulation of the legal profession to improve access and competition, make legal costs more transparent and ensure adequate procedures for addressing consumer complaints". Similarly, the Bill was a core undertaking of the EU/IMF Programme of Financial Support)".

**<sup>16</sup>** Selon l'OCDE, l'Irlande consacre 7,5 % du PIB aux dépenses du régime de retraite public, contre 11,3 % en moyenne dans l'Union européenne.

nouveau type d'assurance pour les emprunteurs primo-accédants pour soutenir la reprise du marché de l'immobilier.

La banque centrale irlandaise (*Central Bank of Ireland*) a également été dotée de nouvelles prérogatives, pour conduire les restructurations bancaires, mettre en place les structures de défaisance, etc. (*Central Bank and Credit Institutions Resolution Act 2011*). Ces mesures ont accompagné le processus de désendettement des établissements financiers (*deleveraging*), avec une réduction des ratios de crédits/dépôts de 210 % en 2008 à 119 % en 2020 selon le rapport de post-surveillance de la Troïka. Les trois principales banques irlandaises, *Bank of Ireland* (BOI), *Allied Irish Bank* (AIB) et *Permanent TSB* (PTSB, la plus fragile des trois établissements) voient leur profitabilité s'améliorer, tandis que les plans d'aide et de restructuration bancaires ont été définitivement validés par la Commission.

Toutefois le contexte reste difficile : les bilans des banques restent grevés par des mauvaises créances (estimées autour du quart de l'encours total de prêt), les arriérés de paiement sur les prêts hypothécaires sont importants, les restructurations sont lentes.

#### 2.2. L'allégement du poids de la dette bancaire sur les finances publiques

Le plan de sauvetage d'urgence du système financier (recapitalisations bancaires massives des banques irlandaises) n'a été que le point de départ d'une série de mesures de stabilisation du système financier et de gestion de la dette bancaire. Pour en réduire le coût, qui pesait sur les finances publiques, les autorités irlandaises ont cherché à restructurer la dette bancaire de *l'Irish Bank Resolution Corporation* (IBRC) auprès de la Banque centrale d'Irlande dans le cadre de la fourniture de liquidités d'urgence (programme ELA de l'ordre de 40 Md€), qui pesait sur les finances publiques irlandaises. Après de longs mois de négociations, un accord avec les banques centrales et les autorités européennes a été trouvé le 7 février 2013 par le gouvernement d'Enda Kenny, accord unanimement salué¹¹ :

– dans le cadre des mesures de sauvetage du système bancaire en 2010, le Trésor irlandais avait émis des billets à ordre (*promissory notes*), dans une aide d'urgence, pour fournir en actifs deux établissements bancaires, l'Anglo Irish Bank (AIB) et l'Irish Nationwide Building Society (INBS), fusionnés en 2011 pour former l'Irish Bank Resolution Corporation (IBRC) ; ces billets était utilisés comme collatéraux par la banque pour se fournir en liquidités d'urgence (ELA) auprès de la Banque centrale d'Irlande (CBI). Le remboursement des billets (pour 31 Md€) par le Trésor à l'IRBC

<sup>17</sup> Voir notamment « *Promissory notes* : une victoire surtout politique pour le gouvernement d'Enda Kenny », *Special Report – Recherche économique*, Natixis, 11 février 2013.

devait permettre à la banque de rembourser ses dettes auprès de la banque centrale (en fait gagées implicitement sur les billets à ordre) mais pesait lourdement sur les finances publiques irlandaises.

– l'accord est double : les actifs de l'IBRC (de l'ordre de 15 Md€), dans le bilan de la banque centrale (comme collatéral des liquidités prêtées pendant la crise) sont transférés à une structure de défaisance, la National Asset Management Agency (NAMA), qui émet en remplacement de ces actifs collatéraux des obligations garanties par l'Irlande et transférées à la banque centrale ; les billets à ordre détenus comme collatéral par la banque centrale (de l'ordre de 25 Md€) sont également remplacés par de nouveaux titres publics, des obligations d'Etat d'une maturité longue avec un taux de l'ordre de 3 % contre 8 % pour les billets à ordre, allégeant le coût pour les finances publiques.

#### 2.3. Le soutien au financement de l'économie

En dépit des réformes du secteur bancaire menées dans le cadre du programme d'assistance financière, l'Irlande reste confrontée à des défis majeurs pour assurer le financement de son économie. La Commission européenne a analysé en détail ces défis dans le bilan approfondi qu'elle a consacré à l'Irlande en 2014. Ainsi au 30 juin 2013, les prêts improductifs représentaient près de 27 % de l'encours des crédits accordés par les trois principales banques nationales. Le secteur privé conserve l'un des taux d'endettement les plus élevés de l'Union européenne malgré le désendettement qu'il a opéré récemment, ce qui continue à faire peser un risque sur la stabilité financière et à entraver l'activité économique. La Commission rappelle que le désendettement des ménages et des PME n'est pas achevé et qu'un rétablissement de la situation financière des banques et des PME est indispensable pour rétablir les canaux du crédit. Le nombre de prêts octroyés n'augmente pas et les établissements bancaires restent confrontés à des problèmes de rentabilité, du fait notamment du grand nombre de crédits hypothécaires à taux variable (avec un faible rendement) dans leur bilan. Les ménages reconstituent une épargne de précaution (le taux d'épargne nette se situe autour de 5 % en moyenne, contre des taux négatifs avant crise).

Pour remédier à ces difficultés de financement, le Gouvernement irlandais a cherché à cibler les PME. Il a prévu la mise en place d'un fonds stratégique d'investissement (FIS), doté de 20 Md€, alimenté par les actifs du fonds national de réserve des retraites (NPFR), réorienté vers l'investissement dans l'économie. Il a également cherché à rationaliser les structures publiques de soutien au développement des entreprises, regroupées au sein de 31 *Local Enterprise Offices*.

#### 3. La réforme du marché du travail

3.1. L'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la promotion des politiques actives de lutte contre le chômage

La réforme du marché du travail, composante essentielle du programme d'ajustement irlandais, est conduite dans un contexte difficile. Le Gouvernement irlandais doit gérer le triplement du chômage en cinq ans entre 2007 et 2011, ce qui constitue une vraie rupture pour l'Irlande qui passe d'une situation de plein emploi avant la crise à un chômage de masse, accumulant les destructions d'emplois jusqu'en 2012.

Les mesures prises dans le cadre des plans d'action pour l'emploi (*Action Plan for Job*) ne sont pas propres à l'Irlande et s'inspirent largement des réformes engagées ailleurs ou recommandées par la Commission, l'OCDE ou le FMI. Ainsi elles visent à promouvoir de politiques actives sur le marché du travail (réforme de l'indemnisation du chômage et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, réduction des trappes à inactivité) et à améliorer les politiques d'appariement et de formation sur le marché du travail (appariement et adaptation des compétences). Mais pour l'Irlande, qui bénéficiait d'une situation de quasi plein emploi avant la crise, elles constituent une vraie rupture, car les politiques d'activation étaient relativement peu développées.

L'Irlande engage une réforme profonde du service public de l'emploi, pour intégrer les services de placement et d'indemnisation, renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emplois et mieux gérer les dépenses d'indemnisation du chômage et de formation :

- Ainsi, dans le cadre du programme « Passerelles vers l'emploi » (*Pathways to work*), des guichets uniques, baptisés INTREO, sont mis en place pour offrir un seul point de contact pour les aides à l'emploi et le suivi des demandeurs d'emploi. Un profilage des nouveaux demandeurs d'emploi est mis en œuvre pour personnaliser les plans d'accompagnement vers l'emploi. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect par les chômeurs de ce plan. Le programme INTREO est désormais opérationnel, avec 44 agences en service en 2013 (et un objectif de 63 à la fin de l'année 2014), renforcées en 2013 d'un effectif de 300 personnes. Plus de 150 000 entretiens ont été réalisées en 2013 avec des demandeurs d'emploi. Toutefois, les moyens de ces agences étant insuffisants, le Gouvernement irlandais a prévu fin 2013 d'introduire le recours à des prestataires privés, pour le placement des demandeurs d'emploi, des appels d'offres ont été lancés pour l'accompagnement de 100 à 120 000 demandeurs d'emploi dans le cadre du programme *Jobpath*.
- L'OCDE souligne toutefois que ce programme n'est éligible que pour les nouveaux demandeurs d'emploi. L'institution regrette d'ailleurs régulièrement que les chômeurs

de longue durée en soient largement exclus. Les moyens de l'assurance-chômage ont été renforcés (toutefois ils restent faibles, chaque agent a en charge autour de 800 demandeurs d'emploi environ selon l'OCDE, soit un niveau très supérieur aux standards).

L'assurance-chômage a été réformée, pour modérer la hausse des dépenses d'indemnisation et renforcer les incitations à la reprise d'activité. La durée de versement a été réduite de 3 mois (de 12 à 9 mois pour les bénéficiaires justifiant de 260 semaines de cotisations, de 9 à 6 moins pour les bénéficiaires ayant cotisé moins de 260 semaines). Par ailleurs, la possibilité de suspendre ou de réduire les allocations chômages a été introduite en cas de refus d'accepter les offres d'emploi pertinentes, bien que cette « menace » reste assez virtuelle.

Des mesures destinées à inciter à l'embauche ou accompagner l'arrivée dans l'emploi via des subventions ciblées aux employeurs ont été introduites. Ainsi avec *Jobplus*, des subventions peuvent être versées aux employeurs pour l'embauche de chômeurs de longue durée. Un programme national dédié aux stages, *Jobbridge*, a été mis en place, pour les jeunes sans expérience et les chômeurs de longue durée.

#### 3.2. Le renforcement de la politique de formation et de compétences

Pour améliorer la requalification de la main d'œuvre irlandaise, dans une économie en mutation qui devrait moins reposer sur la construction et les services financiers, et remédier au problème d'appariement sur le marché du travail, les autorités irlandaises ont cherché à revoir l'offre de formation et les structures en charge de la formation professionnelle, en lien avec les partenaires sociaux. De façon symbolique, un ministère de l'éducation et des compétences (Department of Education and Skills) a préparé les grands textes législatifs (Education and Training Boards Act 2013; Further Education and Training Act 2013) rénovant la politique de formation et de compétences. Des groupes de travail ont été constitués pour identifier les futurs besoins en compétences pour adapter l'offre d'enseignement supérieur et de formation continue, ou développer des programmes de formation (Springboard, Momentum, l'initiative de reconversion aux technologies de l'information et de la communication). L'apprentissage a été relancée, en particulier pour enrayer la progression des jeunes déscolarisés ou inactifs.

Les structures de formation continue ont été réorganisées pour être plus performantes et plus proches des besoins des employeurs. Une nouvelle agence pour l'éducation et la formation, SOLAS, a été constituée. 16 agences locales d'éducation et de formation ont été mises en place (*Education and Training Boards*) en 2013, reliées aux agences INTREO d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le terme de *board* n'est pas anodin puisque les représentants des entreprises siègent au sein de ces agences locales.

#### 4. La réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat n'est pas un thème nouveau en Irlande, puisque dès les années 1980 un département ministériel est mis en place, inspiré par les principes du *new public management* pour moderniser l'administration. Mais la crise des finances publiques irlandaises a rendu indispensable un amaigrissement de l'Etat, avec des mesures parfois spectaculaires, en réduisant drastiquement ses effectifs, en rationalisant les structures (agences, collectivités locales) et en accélérant les programmes d'administration électronique.

#### 4.1. Un amaigrissement sans précédent de l'Etat

La réforme de l'Etat porte d'abord sur la fonction publique, ses effectifs et ses méthodes, avec des mesures fortes d'abord prises dans l'urgence dans les premiers budgets de crise puis organisées par le grand plan de réforme de 2011, dit plan Howlin, du nom du ministre travailliste des dépenses publiques et de la réforme (Public expenditure and Reform). Outre la direction du nouveau département ministériel, aux attributions élargies, chargé de piloter ce plan, le ministre a été à la manœuvre pour négocier ce plan avec les organisations syndicales (cf. la dernière partie) et impulser la conduite du changement.

Cette réforme de l'Etat est d'abord dominée par les objectifs budgétaires. Avec des résultats atteints assez spectaculaires : la masse salariale a été diminuée de 17,7 % entre 2008 et 2012, du fait d'une baisse des effectifs (baisse de 9 % entre 2008 et 2013) et des salaires (baisse de 14 % des salaires environ en 2009 et 2010). Parallèlement une modification du système de retraite des fonctionnaires pour les nouveaux entrants a également été annoncée, l'âge minimum de départ à la retraite est passé à 66 ans (contre 65 ans) et un âge maximum a été fixé à 70 ans. Le mode de calcul de la retraite passe du « salaire final » au « salaire moyen ». Pour les agents publics qui paient un lourd tribut, les conditions de travail évoluent drastiquement : suppression d'effectifs, baisses des salaires, augmentation des heures effectives de travail ; le Gouvernement irlandais et les organisations syndicales s'efforcent de préserver le climat social.

#### LE PLAN HOWLIN DE 2011

Présenté en 2011 par le ministre Brendan Howlin, le plan est constitué de cinq actions prioritaires : le développement d'une approche client, l'adoption d'une stratégie multicanale pour les formalités administratives, la baisse radicale des coûts, une nouvelle organisation du travail, la concentration sur les missions essentielles. Le cadrage budgétaire est également précisé par le plan. Le nombre de fonctionnaires doit passer de 320 000 agents en 2009 à 282 500 fin 2015, soit une baisse de 37 500 agents équivalente à 12 % des effectifs. Fin 2013, les effectifs avaient été réduits de 9 % . Le plan prévoit aussi une série de groupe de travail destinés à revoir l'organisation des guichets administratifs et à développer les actes électroniques. Cet accord avait été précédé par une longue négociation avec les différentes organisations syndicales de la fonction publique (accord de Croke Park).

Au fur et à mesure de la réalisation des objectifs budgétaires et de suppression d'effectifs, le Gouvernement irlandais a diversifié sa stratégie de réforme de l'Etat avec des ambitions plus qualitatives. Le ministère de la réforme a développé les initiatives de modernisation et d'amélioration de la gestion publique pour gagner en productivité mais aussi améliorer l'environnement de travail, avec une nouvelle stratégie numérique, la mise en place de nouvelles structures de services partagés, de gestion et de valorisation de l'immobilier, etc.

#### 4.2. Une réforme territoriale très ambitieuse

La réforme de l'Etat comporte aussi une importante réforme territoriale avec le Local Government Reform Act 2014 avec une carte des collectivités redessinée et resserrée. Cette réforme a été moins brutale que celle des effectifs de la fonction publique mais son application a été très rapide, dans la foulée des élections locales de mai 2014. Elle a visé bien sûr à réduire le nombre de structures mais aussi à moderniser la démocratie locale irlandaise qui s'appuyait encore largement sur les principes du début du siècle dernier. En valorisant cette réforme de structure sur le plan du progrès démocratique, le Gouvernement irlandais a renforcé son acceptabilité

La rationalisation des structures locales est impressionnante puisqu'elles passent de 114 à 31, soit une division par presque quatre, parallèlement le nombre d'élus est réduit du tiers (passage de 1 627 à 949). Le Gouvernement irlandais a en effet décidé de simplifier les structures locales historiques compétentes en matière d'aménagement, de transports, de services collectifs. Il revoie l'organisation des county ou city councils, supprime tous les town councils et fusionne certaines des autres collectivités, il renforce aussi les sept assemblées régionales). Le Gouvernement cherche aussi à développer l'audit de performance des dépenses locales, en créant une nouvelle agence indépendante (la National Oversight and Audit Commission for Local Government (NOAC)).

#### LA RÉFORME TERRITORIALE EN IRLANDE

Initié par le programme de 2012 du Gouvernement, *Action Programme for Effective Local Government, Putting People First,* et présenté en octobre 2013 par Phil Hogan, le ministre de l'environnement, des collectivités et de la démocratie locale, le *Local Government Reform Act 2014* pose les principes de la réforme territoriale en Irlande, qui est entré en application dans la foulée des élections locales au 1<sup>er</sup> juin 2014.

La loi a procédé à la fusion de *county* et de *city councils*, a supprimé les anciens *boroughs councils* et introduit une nouvelle catégorie de districts municipaux couvrant des secteurs ruraux et urbains en remplacement de 80 *town councils*. Elle a aussi prévu une consultation sur l'élection directe du maire de Dublin. Une révision de la carte électorale a également été adoptée suivant les recommandations d'une commission indépendante, pour harmoniser la représentation des habitants. Les huit nouvelles assemblées régionales sont dotées de prérogatives renforcées en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et de gestion des fonds européens. Un organisme indépendant d'audit de la dépense locale est constitué, le *National Oversight and Audit Commission for Local Government* (NOAC). Le nombre d'élus locaux est réduit considérablement (passant de 1 627 à 949). Les collectivités sont dotées de ressources fiscales stables avec la nouvelle taxe sur la propriété introduite dans le cadre du programme de consolidation budgétaire.

Cette réforme est considérée comme absolument majeure par son ampleur, son impact sur la démocratie locale (adaptation de la carte territoriale à la nouvelle donne démographique, nouvelles collectivités, renouvellement du corps politique), ses effets budgétaires attendues du fait de la suppression de collectivités et de la mutualisation de dépenses.



# Les conditions politiques des réformes

# 1. UN ACCORD POLITIQUE SUR LES RÉFORMES QUI N'A PAS ÉTÉ REMIS EN CAUSE PAR LE CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT

### 1.1. La continuité des réformes malgré les secousses politiques et l'alternance de 2011

La mise en œuvre de la consolidation budgétaire irlandaise et la conduite de réformes structurelles d'ampleur n'aurait sans doute pas été possible sans un relatif consensus politique au sein des partis de gouvernement sur la nécessité d'une thérapie de choc et d'un sursaut national. L'Irlande pourtant a connu de nombreux psychodrames politiques pendant la crise : trois gouvernements se sont succédés depuis 2007, deux chefs de gouvernement (le *Taoiseach*), contestés par leur groupe parlementaire et leur parti, ont dû annoncer leur retrait (Bertie Ahern en 2008, Brian Cowen en 2011), plusieurs remaniements ont été décidés. Une profonde alternance est intervenue en 2011 à la suite d'élections législatives anticipées, provoquant une défaite historique d'un parti traditionnellement au cœur de la vie politique irlandaise (le *Fianna Fail*).

Comment expliquer cette relative résilience politique irlandaise ? Il est vrai que l'Irlande est une république parlementaire qui pratique largement les gouvernements de coalition, mêlant des sensibilités souvent plurielles. Sa vie politique est marquée par l'absence de bipolarité et la présence de plusieurs partis pouvant prétendre aux responsabilités gouvernementales. Cette grande diversité politique s'explique par plusieurs facteurs :

- Des raisons historiques d'abord : outre les clivages politiques traditionnels, les partis politiques irlandais s'inscrivent aussi dans l'héritage de l'indépendance et de la fondation de la République, ils sont été rejoints par de nouvelles formations politiques (par exemple les écologistes).
- Des raisons électorales enfin : les députés sont élus depuis 1921 suivant un système électoral proportionnel, avec transfert de voix (single transferable vote), ce

qui favorise l'expression diversifiée des préférences des électeurs. Ainsi l'Irlande, qui compte un petit corps électoral (la population en âge de voter représente 3,5 millions d'électeurs) a une longue tradition d'accords politiques entre des partis de sensibilités qui peuvent être assez différentes.

Cette tradition politique de dialogue et de compromis, le sens de l'urgence et des responsabilités de la classe politique expliquent ainsi ce paradoxe : l'Irlande connaît un changement de gouvernement à la suite d'élections anticipées en 2011, avec une défaite sans précédent du parti au pouvoir (le *Fianna Fail*<sup>18</sup>, en coalition avec le parti Vert, les démocrates progressistes et des indépendants), mais ce changement radical du gouvernement ne remet pas en cause l'application du programme d'assistance financière, négociée avec la Troïka, ni le budget, adopté quelques semaines avant les élections – élections qui remanient pourtant profondément le paysage politique.

#### Les gouvernements successifs en Irlande pendant la crise

Gouvernement	Composition de la coalition	Premier ministre
27e Gouvernement Jusqu'en mai 2008	Fianna Fail, parti Vert, démocrates progressistes, indépendants	Bertie Ahern
28° Gouvernement De mai 2008 à mars 2011	Fianna Fail, parti Vert, démocrates progressistes, indépendants	Brian Cowen
29° Gouvernement Depuis 2011	Fine Gael, parti travailliste	Enda Kenny

La chronique politique irlandaise illustre ces multiples rebondissements qui n'auront finalement aucune incidence sur l'application de la consolidation budgétaire :

- le retrait de Bertie Ahern comme Premier ministre et leader du Fianna Fail s'explique par une série de scandales et des contestations au sein du parti, il est aussitôt remplacé par son vice-Premier ministre, Brian Cowen, qui prend la tête du parti majoritaire. Par la suite il sera accusé d'être le premier responsable des mauvaises politiques économiques conduises par le Gouvernement irlandais ayant accentué les déséquilibres macroéconomiques et l'installation de la bulle immobilière;

<sup>18</sup> Le Fianna Fáil est un parti politique irlandais qui trouve ses racines dans la fondation de la république irlandaise. Fondé en 1927, il a développé un programme de redistribution des terres et de préférence nationale, dit de populisme républicain. Il a été présent à sept reprises dans les gouvernements irlandais, en coalition avec des partenaires secondaires, plus récemment de 1987 à 1994 et de 1997 à 2011. Les élections de 2011 constituent pour lui une défaite sans précédent.

- le retrait de Brian Cowen intervient après deux années difficiles à la tête du gouvernement, dominées par la gestion de la crise bancaire, la préparation des mesures de redressement et la négociation du programme d'assistance financière sous l'impulsion du ministre des finances Brian Lenihan. La coalition avait été affaiblie par le retrait des démocrates progressistes en 2009, des remaniements successifs puis le départ des écologistes au début de l'année 2011, provoquant des élections législatives en 2011. Brian Cowen était régulièrement critiqué, y compris au sein du *Fianna Fail*, pour le manque de transparence des négociations sur les plans de soutien, l'usure du pouvoir et sa pratique trop personnelle des décisions, il doit se retirer de la direction de sa formation politique et passer la main pour conduire la campagne des élections législatives à la chambre basse, le *Dáil Éireann* du parlement irlandais, le *Oireachtas*;
- les élections législatives de 2011 sont un vrai coup de tonnerre dans la vie politique irlandaise : les Irlandais, mobilisés dans les urnes (avec un taux de participation de 70 %), infligent une lourde défaite au parti central de la coalition qui détient le portefeuille de Premier ministre, le Fianna Fail, qui passe de 77 à 20 sièges.

# Le résultat des élections législatives de 2011 (pour 166 sièges au *Dáil Éireann*)

Parti	Leader	Voix	Nombre de sièges	Evolution des sièges
Fine Gael	Enda Kenny	36%	76	+ 25
Labour Party	Eamon Gilmore	20%	37	+ 17
Fianna Fail	Micheal Martin	18%	20	- 57
Sinn Fein	Gerry Adams	10%	14	+10
Green Party	John Formley	2%	0	-6
Socialist Party	-	1%	2	+2

Une nouvelle coalition se forme à la suite de ces élections. Son orientation est clairement pro-européenne, elle est composée du *Fine Gael*<sup>19</sup>, parti de centre droit, et des travaillistes irlandais du Labour<sup>20</sup>, avec respectivement 76 et 37 sièges sur 166. Enda Kenny, à la

<sup>19</sup> Le Fine Gael est également un parti traditionnel irlandais, de tendance libérale et favorable historiquement au traité avec le Royaume-Uni pendant la guerre civile (avec la figure de Michael Collins). Il incarne une plate-forme plutôt conservatrice (law and order), en faveur de l'esprit d'entreprise et par la suite une forte intégration européenne.

**<sup>20</sup>** Le parti travailliste irlandais a été fondé en 1914 ; comme pour son homologue anglais, ses liens avec les organisations syndicales sont historiques. Il a été un partenaire junior de nombreuses coalitions, que ce soit avec le *Fine Gael* (comme dans le gouvernement issu des élections de 2011), mais aussi le *Fianna Fail*.

tête du parti arrivé en tête, devient logiquement Premier ministre. Plutôt que de constituer un gouvernement minoritaire, il privilégie la stabilité gouvernementale et constitue une coalition avec les travaillistes, qui obtiennent le poste de vice-Premier ministre (*Tanaiste*). Le programme de la coalition est approuvé par les deux partis politiques. Les postes du cabinet sont soigneusement répartis entre les deux formations politiques. Ainsi pour les affaires financières et budgétaires, le ministère des finances revient par exemple au Fine Gael (avec Michael Noonan), tandis que le ministère de la dépense publique et de la réforme échoit au parti travailliste (avec Brendan Howlin). Le binôme entre le ministre des finances, poste central dans le gouvernement irlandais (à l'image du chancelier de l'échiquier au Royaume-Uni, et le ministre de la dépense publique et de la réforme a renforcé la cohésion et la cohérence politique du Gouvernement irlandais en matière budgétaire.

La nouvelle coalition s'engage résolument dans la poursuite de la consolidation budgétaire. Mais les débats entre le centre-droit et les travaillistes existent, notamment sur le rythme de la consolidation budgétaire. L'exemple du budget 2014 est illustratif des désaccords entre les deux partis. Ainsi le Labour Party, minoritaire, souhaite utiliser une partie des économies générées par l'accord sur les promissory notes (cf. la troisième partie ci-dessus) pour réduire l'effort budgétaire à déployer, sans compromettre le respect de la cible de 2014 (5,1 % du PIB). Le Fine Gael, majoritaire, souhaite s'en tenir au programme initial d'économies négocié avec la Troïka (ajustement budgétaire de 3,1 Md€), en profitant de l'accord de restructuration de la dette pour viser un déficit inférieur à la cible, afin de rassurer les marchés financiers dans l'optique de la sortie du programme d'assistance financière prévu à la fin de l'année 2014. Les travaillistes, qui doivent composer avec des sondages difficiles, sont soucieux de préserver le budget de l'éducation, un secteur qui leur est particulièrement cher. Un compromis est finalement trouvé entre les deux partenaires en relâchant un peu l'effort budgétaire et en diminuant les baisses des dépenses dans le secteur de l'éducation mais le déficit est bien réduit par rapport à la cible initiale pour sécuriser la sortie de l'Irlande du programme international. Au Parlement, le ministre des finances Michael Noonan tente de ressouder la coalition en citant le poète irlandais Yeats, « too long a sacrifice can make a stone of the heart ».

1.2. Un essoufflement politique de la coalition et l'exacerbation du débat sur le rythme de la consolidation budgétaire avant le vote du budget 2015 à l'automne

Après plus de 3 ans d'exercice du pouvoir et la mise en œuvre de mesures budgétaires ou structurelles difficiles, la coalition gouvernementale fait face à un certain essouffle-

# ment politique, d'autant que les prochaines élections générales, qui auront lieu au plus tard en 2016, se profilent :

le *Fine Gael* reste le premier parti en tête des intentions de vote dans la perspective de ces élections mais les deux principaux partis au pouvoir, le *Fine Gael* et le Labour, ont été devancés aux élections locales et européennes de 2014 par le *Fianna Fail* qui panse les plaies de sa défaite historique de 2011;

le parti travailliste est traversé par une vraie remise en question, sept parlementaires ont quitté son groupe parlementaire depuis 2011, notamment en raison d'opposition à la hausse de la TVA. A la suite des élections locales européennes du 26 mai 2014, le leader du parti et vice-Premier ministre, Eanmon Gilmore, est conduit à la démission. Une figure du mouvement, Ciarán Garrett, attaque : « plus que jamais, nous devons nous recentrer sur les valeurs historiques du mouvement travailliste pour bâtir une Irlande plus forte des cendres de l'austérité. Les travaillistes doivent s'en tenir à leurs principes s'ils veulent éviter l'annihilation électorale en 2016 ». Joan Burton est élue à la tête du mouvement, première femme à le diriger depuis sa création, promettant au Gouvernement de se « concentrer sur la reconstruction de la cohésion sociale » et de « gouverner davantage avec le cœur » ; le Gouvernement est remanié en juillet 2014 à la suite du changement d'équipe, Joan Burton devient vice-Premier ministre. Fragilisée, la coalition pourrait éclater et provoquer des élections législatives anticipées avant 2016.

La préparation du budget 2015, après un épisode déjà difficile en 2014, exacerbe les tensions politiques au sein de la coalition, d'autant que ce budget sera scruté par le nouvelle Commission Juncker lors de l'avis de novembre 2014. Du fait d'une reprise de l'activité plus soutenue que prévue et de recettes fiscales supérieures de près de 1 Md€ aux cibles (notamment en matière de TVA et d'impôt sur le revenu), l'Irlande devrait être en mesure d'éliminer son déficit public excessif en 2015 − et passer sous la barre symbolique des 3 % − sans avoir à engager toutes les réductions de dépenses envisagées. Déjà des députés travaillistes se prévalent de la situation budgétaire en France, où l'objectif de 3 % en 2015, a été reporté par le Gouvernement, pour demander un ralentissement de la consolidation budgétaire, pour épargner le secteur de la santé et de l'éducation, qui ont été passés au crible lors de la revue générale des dépenses de 2014²¹. Ainsi un débat politique s'installe sur l'opportunité de commencer à redistribuer les fruits de la consolidation budgétaire, avec une possible baisse de l'impôt sur le revenu. D'ailleurs, la Commission, dans son dernier rapport de post-surveillance avant l'été, remarquait que les mesures permettant d'atteindre l'objectif de 2,9 % de déficit

**<sup>21</sup>** Des économies potentielles de près de 800 M€ ont été détaillées dans le secteur de la santé, concernant les dépenses hospitalières notamment avec de nombreuses fermetures de lits.

n'étaient pas encore dévoilées et qu'un débat politique s'installait sur l'intérêt qu'il y aurait à augmenter des dépenses ou à baisser certains impôts.

Ainsi, à mesure que les risques économiques s'atténuent devant l'amélioration de la conjoncture et du marché de l'emploi, l'Irlande fait face à une résurgence des risques politiques – de dislocation de la coalition lors de la finalisation du budget et d'élections anticipées, de confrontation avec les autorités européennes lors de l'avis sur le budget de 2015. Déjà les commentateurs rappellent le précédent de 1987 où la coalition du *Fine Gael* et des travaillistes a éclaté face à la crise économique et budgétaire, précipitant le retour au pouvoir du *Fianna Fail*. Le budget 2015, présenté en octobre 2014 par le Gouvernement, porte la marque d'un compromis politique ; il est symboliquement en augmentation de + 0,5 Md€ (sans remise en cause de la trajectoire budgétaire, grâce à une croissance plus forte que prévue et un surcroît de recettes fiscales). Une légère baisse de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales a été proposée par le Gouvernement au Parlement.

#### 2. UN ACCORD AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX

#### 2.1. Une tradition ancienne de dialogue social

Pour renforcer l'acceptabilité du programme de consolidation budgétaire, le Gouvernement irlandais s'est appuyé sur la tradition de grands accords avec les partenaires sociaux, largement mobilisés dans le cadre de la négociation des mesures de redressement.

Il faut dire que l'Irlande bénéficie à la fois d'un taux de syndicalisation élevée, autour de 30 % des salariés adhérent à une organisation syndicale, et de la pratique des social partnerships. Ces accords tripartites sur l'évolution des salaires, négociés de façon centralisée entre le Gouvernement, les syndicats (principalement l'union syndicale Services Industrial Professionnel and Technical Union (SIPTU) et les syndicats de la fonction publique) et les représentants des employeurs (au sein de l'Irish Business and Employers Confederation (IBEC)). L'Irlande n'a pas connu la révolution libérale de la négociation sociale au Royaume-Uni à la suite de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher. Ces grands compromis sociaux sont considérés comme une importante contribution à la réussite de l'Irlande dans les années 1990, où le ralentissement de l'inflation n'a pas remis en cause, en tout cas dans un premier temps, la modération de salaires réels. Une fois signés au niveau central, ces accords s'appliquent de façon ciblée aux entreprises couvertes par les syndicats signataires. Ainsi des accords historiques ont été signés, par exemple en 1986 (de 1987 – 1990, le Programme for National Reco-

very ou au début des années 1990, le *Programme for Competitiveness and Work*). Cette tradition s'essouffle à la fin des années 1990, avec un recul de la syndicalisation dans le secteur privé et de la couverture des accords, en particulier pour les nouveaux secteurs économiques. Par ailleurs, le dernier accord (*Towards 2016*) est remis en cause par l'éclatement de la crise irlandaise, les ajustements décidés au niveau des entreprises et le choix du Gouvernement de privilégier des grands accords avec les syndicats de la fonction publique.

# 2.2. Des accords décisifs avec les syndicats de la fonction publique pour négocier les mesures de consolidation budgétaire dans une relative paix sociale

Deux grands accords sont négociés par le Gouvernement avec les multiples syndicats de la fonction publique et des représentants de la police et de l'armée, visant notamment à faire accepter les mesures drastiques de baisse de la masse salariale.

Le premier accord, dit accord de *Croke Park I* (2010-2014) est adopté en 2010 pour accompagner le plan de réduction des dépenses publiques. Il s'agit d'un engagement pour trois ans des agents publics pour absorber la baisse des effectifs et modifier l'organisation du travail pour maintenir la qualité des services publics. Les principaux éléments portent sur l'absence de grève, une nouvelle organisation du travail (temps de travail, flexibilité dans les horaires et les implantations, lean management, etc.), une réforme des régimes de prime, des départs volontaires, des mesures d'externalisation, et l'acceptation d'un gel des salaires et de pensions et de gels de recrutements. En échange, le Gouvernement irlandais s'engage à respecter les points suivants : après une baisse de 14 % des rémunérations publiques de 2009 à 2010, il accepte de ne plus baisser les salaires des agents pendant trois ans mais de les geler et prévoir une rencontre annuelle sur les salaires, de ne pas procéder à des licenciements, et de présenter des plans sectoriels de réforme préparés en concertation avec les syndicats. Pour le gouvernement, l'accord est stratégique pour garantir la paix sociale pendant la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et de l'austérité salariale.

Le Haddington Road Agreement ou Croke Park II (2013-2016) lui succède, dans un climat de négociation plus difficile. Dès 2013, au terme de Croke Park I, les négociations reprennent sous le nom de Croke Park II, toujours dans la perspective de respecter les engagements de l'accord de sortie de crise de l'Irlande avec l'UE et le FMI:

Dès avril, de nombreux syndicats, dont SIPTU (25 % de la fonction publique), le CPSU (Civil Public and Services Union) et les syndicats d'enseignants (Association of Secondary Teachers in Ireland (ASTI) et Teachers' Union of Ireland TUI) expriment leur désaccord face à la continuation des gels de salaire. Après quelques aménagements, les négociations se poursuivent mais le gouvernement doit faire usage de la procédure d'urgence (emergency legislation) en juin 2013 et faire voter les nouveaux accords, sous le nom de *Haddington Road Agreement*, qui prennent effet en juillet de la même année. Les syndicats initialement opposés finissent par accepter les conditions de l'accord, entre septembre et décembre 2013, en échange d'aménagements ciblés. Ils reprochent vigoureusement au Gouvernement d'avoir choisi de passer en force et de les avoir menacés de leur imposer de façon unilatérale les mesures de l'accord sans ses avantages s'ils ne coopéraient pas ;

- Le nouvel accord prévoit 1 milliard d'euros d'économies en trois ans dont 300 millions en 2013 et un total de 15 millions d'heures de travail supplémentaires par an. En échange de la garantie de l'absence de licenciements obligatoires, les agents publics doivent ainsi accepter de travailler plus longtemps pour le même traitement et d'être moins rémunérés pour les heures supplémentaires effectuées. Les agents gagnant plus de 65 000 euros par an subissent par ailleurs une baisse de 5 à 10 % de leur traitement. Pour les enseignants, l'accord prévoit de supprimer l'allocation de €1 700 annuelle pour leurs activités annexes (supervision and substitution duties), avec la perspective d'un remboursement partiel après l'expiration de l'accord en 2015. L'accord supprime également le gel sur les augmentations s'appliquant aux agents affiliés à ASTI (Financial Emergency legislation) et prévoit une échelle de salaires améliorée pour les nouveaux enseignants en même temps que plusieurs mesures pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes enseignants et diminuer les emplois temporaires précaires ;
- Toutefois, malgré l'acceptation de l'accord, quelques revendications continuent à surgir par la suite. Ainsi en juillet 2014, à la suite d'un vote rejetant certains redéploiements au sein des Institutes of Technology, TUI était prêt à perdre certains des avantages de l'accord. Des grèves ponctuelles sont relevées dans d'autres secteurs. Lors des négociations annuelles du printemps 2014, les syndicats insistent sur le fait que leur niveau de salaire soit rétabli dès la fin de l'Haddington Road Agreement en 2016, voire avant.

Le ministère de la dépense publique et des réformes se réjouit du succès de ces accords pour contracter la masse salariale tout en préservant une forme de paix sociale. Après un pic en 2008, la masse salariale totale du secteur public est passée de 20 Md € en 2008 à 16,5 Md € en 2012 – à comparer toutefois avec les 13.92 Md € de 2004. Dans le même temps, le montant total des retraites est passé de 1.2 Md € en 2004 à 2.6 Md € en 2009 et 3.1 Md € en 2012, avant de retomber à 2.9 Md € en 2013 du fait des réformes. Le nombre d'agents a baissé, en six ans, de 21 000 personnes, à 289 000 en 2014, bien que légèrement supérieur au montant de 2004. La restauration des niveaux de 2008 en termes de salaire et d'effectifs coûterait plus de 4 Md €.

#### 3. L'ACCEPTATION DES SACRIFICES PAR LES IRLANDAIS?

Plus largement si les autorités Irlandaises ont pu trouver les bonnes conditions politiques pour conduire des réformes, c'est grâce à une pédagogie de la crise plutôt réussie, à la relative tolérance à l'austérité des Irlandais (qui acceptent les sacrifices budgétaires et salariaux) et à leur fatalisme face aux conséquences sociales souvent dramatiques des mesures prises.

Cette forme de résilience des Irlandais, qui constitue une vraie exception en Europe, s'explique sans doute par des facteurs culturels et historiques. L'enrichissement des Irlandais a été rapide mais récent (le boom date des années 1990), les solidarités familiales ont sans doute pu atténuer les impacts de l'explosion du chômage.

Les Irlandais ont toutefois durement sanctionné en 2011 le parti au pouvoir, le *Fianna Fail*, lui reprochant son manque de transparence dans la gestion de la crise bancaire comme les mauvaises politiques économiques des années 2000, mais l'alternance a profité aux partis de gouvernement. Ainsi les partis contestataires n'ont jamais percé sur la scène politique. En mai 2012, le traité budgétaire européen (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) a été approuvé par référendum avec plus de 60 % de votes favorables. Lors des élections locales de 2014, l'alliance anti-austérité dépasse difficilement 1 % des voix. L'attitude responsable des partenaires sociaux a canalisé toute contestation durable et le climat social, en dépit de la lourdeur de la consolidation budgétaire, n'a jamais dégénéré.

### Conclusion

L'Irlande, forte de son smart exit de programme d'assistance internationale, est-elle en passe de réussir de consolidation budgétaire ?

En Irlande, la fin du miracle du Tigre celtique a été brutale et douloureuse. Pourtant, avec une sortie rapide du programme d'assistance financière internationale dès la fin de l'année 2012, l'Irlande a été présentée comme le modèle européen de « smart exit ». Il est vrai que, sans jamais dévier de sa trajectoire de redressement budgétaire, l'Irlande est en passe de retrouver le contrôle de ses finances publiques, la confiance des marchés financiers et un relatif dynamisme économique, avec le retour de la croissance et l'amélioration de la situation de l'emploi.

Mais la consolidation budgétaire n'est pas terminée, la surveillance internationale et la vigilance des marchés financiers demeurent, les fragilités économiques persistent. L'Irlande n'a pas retrouvé le niveau de production d'avant crise. Elle n'en a pas fini avec la consolidation budgétaire : sa dette publique est encore supérieure à 120 % du PIB, le désendettement ne sera possible qu'à condition d'équilibrer durablement ses finances publiques et de trouver de nouveaux relais de croissance pour renouer peut-être avec le miracle du Tigre celtique des années 1990 et 2000. L'Irlande n'en n'a pas non plus

fini avec la surveillance internationale : la Troïka continuera de nombreuses années à scruter la situation budgétaire irlandaise jusqu'au remboursement de la dette (les premiers remboursements en principal n'interviendront pas avant 2027), la Commission et les partenaires européens, dans le cadre des nouvelles règles européennes, seront attentifs à la politique économique et budgétaire de l'Irlande, au même titre que celle des autres Etats européens.

Plus largement le retour d'une croissance durable n'est pas acquis : comme le note un analyste économique, l'Irlande a pu sortir la tête haute du programme mais sa situation reste difficile : « elle cumule les handicaps de l'Espagne (pour l'ampleur du déficit, la situation financière des ménages qui fait encore peser des risques sur le système bancaire, la position financière extérieure dégradée) et de l'Italie (pour le fort niveau d'endettement public). À grands traits, on pourrait dire que l'Irlande s'est éloignée de la Grèce et du Portugal pour se rapprocher de l'Espagne et de l'Italie, mais qu'elle est encore très loin du cœur de la zone euro »<sup>22</sup>.

Il n'en demeure pas moins que le programme irlandais est déjà riche d'enseignements, pour les autres Etats européens placés sous assistance financière, comme pour les grands Etats européens, dont la France, où l'ajustement budgétaire est plus lent. L'Irlande impressionne car elle a su sereinement depuis 2008 combiné une consolidation budgétaire dans la durée, parfois violente, avec d'ambitieuses et réelles réformes structurelles, pour mieux outiller le marché du travail et assainir le système financier. Et cela dans un climat social plutôt stable, grâce à des accords politiques et des accords avec les partenaires sociaux.

A qui revient le succès apparent du programme irlandais ? Faut-il y voir la marque d'une résilience nationale face aux crises tout au long de l'histoire ? Le ministre des finances irlandais, Michael Noonan, décrivant cette crise comme la pire depuis la Grande famine de la pomme de terre au XIXème siècle, a rendu hommage aux Irlandais, « les vrais héroïnes et héros » du sursaut national.

<sup>22</sup> Econote n°23 de la Société générale, département des études économiques : « Irlande : fin du plan d'aide, et après ? ».

### Annexe 1:

# Les effectifs dans le secteur public

#### FIGURE 3 NUMBERS EMPLOYED IN THE PUBLIC SERVICE

ource: Department of Public Expenditure and Reform Databank12

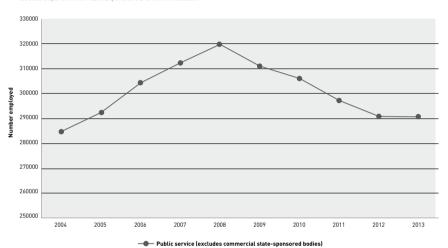
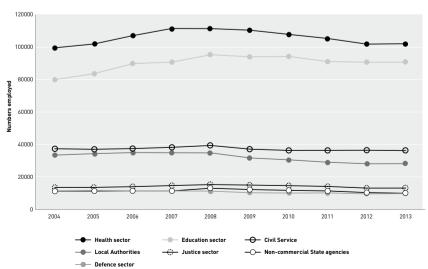


FIGURE 4 PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT BY SECTOR
Source: Department of Public Expenditure and Reform Databank<sup>13</sup>



### **BIBLIOGRAPHIE**

#### · Banque des règlements internationaux

BRI, 83<sup>E</sup> Rapport annuel, juin 2013

#### · Commission européenne

Commission européenne, ECFIN, Occasional Papers 76,

The Economic Adjustment Programme for Ireland, février 2011

Commission européenne, ECFIN, Occasional Papers 181,

Macroeconomic Imbalances, Ireland 2014, mars 2014

Commission européenne, ECFIN, Occasional Papers 195,

Post-Programme Surveillance for Ireland, juin 2014

Commission européenne, Projet de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Irlande pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Irlande pour 2014, juin 2014

Commission européenne, ECFIN, Occasional Papers, 524,

Future directions for the Irish Economy, Conference Proceedings, Graham Stull, juillet 2014

#### · Départements de recherche économique

BNP Paribas, Ecoweek, « L'Irlande s'en sort bien », novembre 2013 Société générale, Econote n°23, « Irlande : fin du plan d'aide, et après », Benoît Heitz, janvier 2014

#### • FMI

IMF Country Report Number 13/366, Ireland, décembre 2013 IMF Fiscal Monitor, avril 2014,

#### • Irish Fiscal Advisory Council

Pre-Budget 2015 Statement, septembre 2014.

#### · Ministères des finances de la République d'Irlande

Department of Finance,

A Strategy for Growth, Medium-Term Economic Strategy 2014 – 2020, décembre 2013

Department of Finance, National Reform Programme for Ireland, avril 2014

Department of Finance, Ireland's Stability Programme, avril 2014

Budget 2015

#### • OCDE

OCDE, Études économiques, L'Irlande, septembre 2013
OCDE, Ireland's Action plan for Jobs: a preliminary review, avril 2014

#### · Sénat de la République française

Rapport d'information n° 693 fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'Irlande et les pays de la zone euro sous assistance financière, Jean-François Humbert, Sénateur, juillet 2014

# Composition de la commission

La commission sur la consolidation budgétaire en Europe est placée sous la présidence de **Michel PÉBEREAU**, président d'honneur de BNP Paribas.

Ses travaux sont supervisés par **Eudoxe Denis**, directeur des études de l'Institut de l'entreprise

#### Membres du groupe de travail :

Marguerite Bérard-Andrieu, directrice générale adjointe du groupe BPCE Mathieu Courtecuisse, Président directeur général de SIA Partners Jean-Marc Daniel, économiste à l'Institut de l'entreprise François Ecalle, Economiste à la Cour des comptes Pierre-François Gouiffès, Président du Directoire d'Efidis Michel Jacob, Président de Galileo Finance Frédéric Monlouis-Félicité, Délégué général, Institut de l'entreprise Philippe Rambal, Associé en charge du service public, Ernst & Young François de Saint-Pierre, Associé-gérant, Lazard gestion Marc Schwartz, Conseiller référendaire, Cour des comptes

#### Rapporteurs:

Adrienne Brotons (Espagne)
Attico Loudière et Eudoxe Denis (Royaume-Uni)
Nathanael Mason-Schuler (Irlande)
Charles Trottmann (Italie)

#### LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

**Espagne : derrière l'austérité, la reprise** *Par Adrienne Brotons (octobre 2014)* 

Les MOOCs : révolution ou désillusion ? Le savoir à l'heure du numérique Par Lucien Rapp (septembre 2014)

**L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité!** Par l'Observatoire de prospective sociale (septembre 2014)

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail
Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?

Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Faire entrer la France dans la troisième révolution industrielle : le pari de l'innovation
Par l'Observatoire de l'Innovation
de l'Institut de l'entreprise (mai 2014)

Les réseaux sociaux d'entreprises : entre promesses et illusions Par Denis Moneuse (avril 2014)

Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France Par Eudoxe Denis (mars 2014)

Assurance chômage : six enjeux pour une négociation Par Bruno Coquet (janvier 2014)

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre site internet : www.institut-entreprise.fr



#### **PRÉSIDENT**

Xavier Huillard, président-directeur général de Vinci

#### **CONSEIL D'ORIENTATION**

Pierre BELLON, président du conseil d'administration de Sodexo

Alain BENICHOU, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium \*

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, President and Deputy CEO at NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France

Françoise GRI, directrice générale du groupe Pierre et Vacances \*

Henri LACHMANN, vice-president, administrateur de Schneider Electric \*

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Christophe de MAISTRE, président de Siemens France SA

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ \*

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, président-directeur général d'EDF

Baudouin PROT, président du conseil d'administration de BNP Paribas

Denis RANQUE, président du conseil de surveillance d'Airbus

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie \*

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

#### DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Frédéric Monlouis-Félicité

<sup>\*</sup> Membres du Bureau

Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

# Irlande : le retour du Tigre Celtique

Fin 2010, L'Irlande est le second pays européen, après la Grèce, à solliciter l'aide financière du FMI et de la Commission Européenne. Quatre ans après, la situation est toute autre. Le pays est sorti fin 2013 de la tutelle de la Troïka et envisage de rembourser de manière anticipée une partie de l'aide internationale qui lui a été accordée. Le tournant remonte à l'été 2013. Depuis cette date, l'économie a renoué avec la croissance, le chômage a entamé sa décrue et le coût pour l'État de l'emprunt sur les marchés s'est effondré : sa crédibilité retrouvée permet aujourd'hui à l'Irlande d'emprunter à des taux plus faibles que l'Italie ou même le Royaume-Uni.

Du côté du redressement des finances publiques, les performances irlandaises peuvent apparaître à plusieurs égards remarquables : avec un équilibre primaire qui devrait être atteint pour l'année 2014, le gouvernement irlandais devrait remplir sans difficultés sor objectif de ramener son déficit public à 3 % de son PIB en 2015. L'Irlande a aussi enclenché son mouvement de désendettement ; au total depuis 2009, l'effort budgétaire a atteint 30 Md€, avec une baisse de 13,5 % des dépenses publiques.

Avec un programme d'ajustement budgétaire qui privilégie les coupes dans les dépenses, notamment les plus rigides d'entre elles (masse salariale, transferts sociaux), et d'importantes réformes dans le domaine de la gestion de l'État, l'architecture des structures locales ou le fonctionnement du secteur bancaire, l'Irlande est l'illustration emblématique d'une articulation réussie entre ajustement budgétaire et réformes structurelles.



29, rue de Lisbonne 75008 Paris Tél.: +33 (0)1 53 23 05 40 Fax: +33 (0)1 47 23 79 01 www.institut-entreprise.fr

