



**Études économiques  
de l'OCDE**

**IRLANDE**





# Études économiques de l'OCDE

## Irlande

2008



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*Publié également en anglais*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2008

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux enjeux</b> .....	19
L'ajustement économique à court terme .....	21
Contribuer à une croissance solide à long terme .....	23
Mesures en faveur de la croissance .....	29
Concevoir davantage les politiques dans une optique de stabilité et de viabilité .....	38
Notes .....	43
Bibliographie .....	43
<b>Chapitre 2. Le retournement du marché de l'immobilier</b> .....	45
Le ralentissement du marché du logement .....	46
Le fort recul de la construction résidentielle .....	49
L'impact macroéconomique de la conjoncture immobilière .....	50
Des politiques du logement plus efficaces .....	52
Note .....	56
Bibliographie .....	56
<b>Chapitre 3. Stabilité financière : miser sur la prudence</b> .....	57
Contenir les risques qui pèsent sur le marché financier .....	59
Problèmes se posant aux pouvoirs publics et réponses apportées .....	61
Conclusion .....	63
Notes .....	64
Bibliographie .....	65
<b>Chapitre 4. Adapter les dépenses publiques à une croissance plus modérée des recettes</b> .....	67
Les recettes fiscales sont moins robustes .....	69
Les dépenses publiques vont probablement ralentir .....	71
Les performances budgétaires sont restées bonnes mais se dégradent .....	73
Les ressources supplémentaires devront être utilisées efficacement .....	77
Améliorer la gestion du secteur public .....	80
Partenariats public-privé .....	84
Conclusion : la politique budgétaire doit s'adapter à un environnement plus difficile .....	85
Notes .....	86
Bibliographie .....	87

Chapitre 5. <b>Remettre le système de retraite sur la bonne voie</b> .....	89
La pension publique de base constitue le fondement du système .....	91
Le système de retraite de la fonction publique va devenir de plus en plus coûteux ..	97
L'épargne-retraite privée doit s'accroître .....	98
Propositions de réforme du système de retraite .....	106
Notes .....	109
Bibliographie .....	110
Chapitre 6. <b>Intégration des immigrés : enseignements tirés de l'expérience des pays de l'OCDE</b> .....	113
Tendances migratoires .....	114
Stratégie d'action et réformes récentes .....	121
Les conséquences économiques de l'immigration .....	124
Enjeux pour les pouvoirs publics .....	131
Notes .....	144
Bibliographie .....	146
Annexe 6.A1. Les économies à forte croissance attirent-elles plus de migrants? ..	148
<b>Glossaire</b> .....	151
<b>Encadrés</b>	
2.1. Réformer la fiscalité immobilière .....	53
2.2. Synthèse des recommandations relatives au marché immobilier .....	55
3.1. Résumé des recommandations sur la stabilité financière .....	64
4.1. Des incertitudes pèsent sur le solde budgétaire en raison du ralentissement de l'activité économique .....	75
4.2. Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures	85
4.3. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire .....	85
5.1. Le Livre vert sur les retraites .....	106
5.2. Résumé des recommandations concernant la réforme des retraites .....	108
6.1. Thèmes récurrents : la problématique de l'immigration dans d'autres pays ..	135
6.2. Résumé des recommandations dans le domaine des migrations .....	143
<b>Tableaux</b>	
1.1. Perspectives à court terme .....	23
1.2. Décomposition de la croissance du PIB .....	24
1.3. Position de l'Irlande pour l'investissement international .....	25
1.4. L'investissement direct étranger .....	26
1.5. Progrès de la réforme structurelle : politique de la concurrence .....	29
1.6. Progrès de la réforme structurelle : l'amélioration des infrastructures .....	33
1.7. Progrès de la réforme structurelle : recherche et innovation .....	34
1.8. Progrès de la réforme structurelle : éducation .....	35
1.9. Progrès de la réforme structurelle : le travail féminin .....	36
2.1. Les indicateurs relatifs au marché du logement traduisent un ralentissement	47
2.2. Les progrès de la réforme structurelle dans le domaine du logement .....	53
4.1. Situation budgétaire des administrations publiques .....	68
4.2. La composition des recettes fiscales a changé .....	69
4.3. Dépenses au titre des infrastructures économiques dans le cadre du Plan national de développement .....	84



6.1. Situation au regard de l'emploi des personnes âgées de 15 ans et plus . . . . .	117
6.2. Les principales filières d'immigration . . . . .	121
6.3. Résultats sur le plan de l'emploi selon le niveau d'études atteint . . . . .	125
6.4. Évolution de l'emploi selon la nationalité . . . . .	125
6.5. Comparaison des âges médians respectifs des immigrés et de la population locale . . . . .	127
6.6. Effets macroéconomiques possibles de l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE . . . . .	127
6.A1.1. Résultats de la régression . . . . .	149

## Graphiques

1.1. PIB réel par habitant . . . . .	20
1.2. Évolution depuis 2000 . . . . .	22
1.3. Les prix des logements ont commencé à décliner . . . . .	23
1.4. Niveaux de productivité par rapport à l'UE15 . . . . .	24
1.5. Emploi dans les entreprises soutenues par les organismes de développement . . . . .	26
1.6. Indicateurs de compétitivité . . . . .	27
1.7. Part de l'Irlande dans les marchés mondiaux d'exportation . . . . .	28
1.8. Prix relatif des produits couverts par le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante . . . . .	31
1.9. Indicateurs de l'infrastructure . . . . .	32
1.10. L'activité des femmes a beaucoup augmenté, mais elle est encore faible . . . . .	37
1.11. La situation budgétaire s'est détériorée . . . . .	41
1.12. Taux de dépendance . . . . .	42
2.1. Les prix des logements par rapport aux revenus et loyers . . . . .	48
2.2. Prix effectifs et fondamentaux des logements . . . . .	48
2.3. Investissement résidentiel par habitant . . . . .	49
2.4. Investissement immobilier et exportations nettes . . . . .	50
2.5. La variabilité des prix des logements et le régime fiscal de l'immobilier . . . . .	52
3.1. Prix des actions dans le secteur bancaire et rendement des obligations d'État . . . . .	58
3.2. Taux des contrats d'échange sur défaillance de crédit . . . . .	63
4.1. Recettes au titre de l'impôt sur les sociétés et des droits de timbre . . . . .	70
4.2. Les dépenses réelles se sont accrues rapidement . . . . .	71
4.3. Principales composantes de la hausse des dépenses publiques . . . . .	73
4.4. La situation budgétaire des administrations publiques s'est améliorée . . . . .	73
4.5. Risque d'un déficit plus important . . . . .	75
4.6. Les dépenses sont fortement consacrées aux priorités . . . . .	76
4.7. Indicateurs de l'efficacité des soins de santé . . . . .	79
5.1. À terme, le rapport de dépendance économique correspondra à celui des autres pays . . . . .	91
5.2. Pension publique . . . . .	92
5.3. Taux bruts de remplacement . . . . .	92
5.4. Dépenses publiques de retraite . . . . .	94
5.5. Taux d'emploi par âge . . . . .	96
5.6. Taux de remplacement brut assuré par la pension publique . . . . .	98
5.7. Régimes de retraite professionnels . . . . .	99
5.8. Sources de revenu des retraités par quintile . . . . .	100
5.9. Prévisions de recettes budgétaires nettes provenant des régimes	

	de retraite à fiscalité préférentielle .....	103
6.1.	Population née à l'étranger .....	115
6.2.	Immigrés selon leur nationalité et lieu de naissance .....	115
6.3.	La migration dans le temps .....	116
6.4.	Part des emplois occupés par des immigrés dans chaque secteur .....	118
6.5.	Part des immigrés possédant un niveau d'études supérieures .....	119
6.6.	Taux de déclassement .....	120
6.7.	Rapport des salaires de travailleurs non qualifiés au salaire moyen .....	124
6.8.	Hausse des revenus et part des immigrés .....	126
6.9.	Relation entre immigration nette et croissance économique .....	129
6.10.	Répartition des migrants à travers le pays .....	134
6.11.	Taux d'immigration nette .....	141

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de l'Irlande ont été évaluées par le Comité le 20 février 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 5 mars 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Sebastian Barnes et David Rae sous la direction de Peter Hoeller. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de l'Irlande a été publiée en mars 2006.

### Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.



## STATISTIQUES DE BASE DE L'IRLANDE (2006)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (milliers d'habitants)	
Totale	70	Dublin (aire métropolitaine)	1 187
Agricole	43	Cork	119
		Galway	72

### LA POPULATION

En milliers		Population active totale (milliers)	2 132
Population	4 240	Population active civile occupée (en % du total)	
Acroissement naturel (2005)	34	Agriculture, sylviculture et pêche	5.8
Migration nette	70	Industrie et construction	27.7
Densité au km <sup>2</sup>	61	Services	67.5

### LA PRODUCTION

Revenu national brut (RNB)		Formation brute de capital fixe	
En milliards (€)	149	En % du RNB	30.9
Par habitant (€)	35 174	Par habitant (€)	10 881

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du RNB)	18.8	Composition du Parlement (sièges)	
Administrations publiques (% du RNB)		Fianna Fail	78
Dépenses courantes et dépenses en capital	38.7	Fine Gael	51
Recettes courantes	42.2	Parti travailliste	20
Dette publique nette	2.0	Autres	17
Dernières élections législatives : mai 2007		Total	166

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du RNB)	93.8	Importations de biens et services (% du RNB)	81.2
Principaux biens exportés (en % du total)		Principaux biens importés (en % du total)	
Machines de bureau et appareils électriques	22.4	Articles manufacturés	27.4
Produits chimiques organiques	19.8	Machines de bureau et appareils électriques	24.5
Articles manufacturés	17.8	Autres machines et matériel de transport	19.3
Produits médicaux et pharmaceutiques	16.6	Produits chimiques et produits dérivés	13.7

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2007	0.730
		Février 2008	0.679

## Résumé

**L'**économie irlandaise s'est montrée très performante cette dernière décennie, au point que le revenu par habitant dépasse maintenant la moyenne de l'UE. Bien que la période de rattrapage rapide ait pris fin et que la croissance de la productivité ait ralenti ces dernières années, les paramètres économiques fondamentaux restent robustes. L'activité économique a bénéficié d'une forte demande intérieure, mais est en train de se modérer. Dans l'immédiat, la modération salariale et la flexibilité du marché du travail seront importantes pour préserver l'attrait que l'Irlande exerce sur les investisseurs étrangers et pour stimuler une demande extérieure propre à compenser le ralentissement de l'économie intérieure. À plus long terme, il faudra une plus forte croissance de la productivité et une nouvelle augmentation des taux d'activité pour assurer un rythme de croissance rapide du revenu réel. Le fléchissement économique s'est traduit par un ralentissement des recettes publiques et une nette contraction de l'excédent budgétaire. Dans le même temps, le gouvernement s'est fixé un vaste programme d'investissement dans les infrastructures et l'on constate une forte demande d'amélioration des services publics. À long terme, le vieillissement de la population pèsera sur les finances publiques.

**Préserver une forte croissance.** La productivité a fléchi, en partie à cause du dynamisme affiché ces dernières années par le secteur de la construction, dont la productivité est relativement faible. Pour améliorer la productivité, il faudra intensifier la concurrence dans les secteurs protégés et les industries de réseau, mettre en place un cadre plus propice à l'innovation et relever davantage le niveau d'instruction. De plus, l'activité des femmes, même si elle s'accroît rapidement, pourrait être favorisée par une nouvelle expansion de l'offre de services d'accueil de l'enfance. La façon dont les prestations familiales sont conçues n'incite guère les femmes à exercer un emploi.

**Réformer la fiscalité du logement.** La forte hausse des prix des logements, qui vient de s'achever, se justifiait au regard des fondamentaux économiques, et les taux de propriétaires-occupants sont élevés. Mais un régime fiscal très avantageux accroît le rôle du logement dans l'économie et accentue l'instabilité du marché du logement. Il faudrait s'orienter progressivement vers une fiscalité plus neutre du logement.

**Contenir les risques pour le système financier.** Les risques associés au gonflement rapide de l'endettement intérieur ont pu être maîtrisés jusqu'à présent. Les banques irlandaises sont bien capitalisées et rentables, aussi devraient-elles avoir une très grande capacité d'absorption des chocs. Mais les turbulences des marchés internationaux continuent de peser sur le système financier irlandais. Une plus grande transparence des marchés de capitaux à l'échelle mondiale s'impose pour rétablir la confiance. Il importe de se préparer aux risques de détérioration et, en parallèle avec les efforts internationaux, l'Irlande devrait envisager de prendre ses propres dispositions.

**Il faut freiner les dépenses publiques.** La performance budgétaire a été très bonne ces dernières années, mais les recettes augmentent moins vite car l'économie s'est ralentie, en particulier du côté du marché du logement. Un freinage des dépenses publiques est prévu, mais il est important d'éviter le carcan d'engagements coûteux, notamment pour les rémunérations dans le secteur public.

Les dépenses se modérant, l'amélioration des services publics devra s'appuyer davantage sur des réformes de gestion et sur une meilleure utilisation des financements.

**À long terme, le vieillissement pèsera sur les dépenses publiques.** En Irlande, les pressions dues au vieillissement seront analogues à celles qui s'exerceront dans les autres pays, même si elles doivent intervenir plus tardivement. Il faut mettre en place un cadre à long terme afin de garantir un revenu de retraite décent tout en assurant la viabilité des finances publiques. Le récent Livre vert sur les retraites propose un éventail complet de réformes possibles. Dans le cadre d'un programme d'action futur, il faudrait notamment lier l'âge normal de la retraite à la longévité et veiller à ce que l'épargne privée pour la retraite soit suffisante. Le régime fiscal actuel de l'épargne-retraite est très généreux, mais il doit être mieux ciblé.

**Mieux intégrer les immigrés.** Les entrées de migrants ont été remarquablement fortes ces dernières années. La plupart des migrants sont des jeunes bien formés qui exercent un emploi, mais souvent celui-ci n'est pas à la hauteur de leurs qualifications. La politique d'intégration devrait continuer de privilégier la formation linguistique des adultes et des enfants et la reconnaissance des qualifications professionnelles. Les incertitudes entourant l'évolution future des flux migratoires compliquent la planification des services publics et des investissements en infrastructures. Il faut prévoir une marge de flexibilité dans la programmation des grands projets.



## Évaluation et recommandations

---

### *La croissance a ralenti, mettant à l'épreuve la résilience de l'économie*

---

L'économie irlandaise a connu une croissance rapide ces dernières années, sous l'effet de la demande intérieure, mais l'activité fléchit actuellement. Le marché du logement s'est en particulier ralenti : les prix immobiliers baissent et moins de logements sont construits. Malgré ce ralentissement, la croissance pourrait rester supérieure à la moyenne de la zone euro, même si la balance des risques penche dans un sens négatif à court terme. Les fondamentaux économiques restent vigoureux, avec une main-d'œuvre qualifiée, un marché du travail flexible, une fiscalité modérée, un environnement réglementaire favorable aux entreprises et une situation budgétaire encore saine. Après de nombreuses années de vive expansion, le ralentissement de l'activité économique mettra à l'épreuve la résilience des facteurs de croissance et les cadres budgétaire, financier et macroéconomique. Dans le même temps, les infrastructures matérielles et les services publics devront être encore améliorés. Il faudra en outre veiller à la durabilité du progrès social, en particulier avec le vieillissement de la population.

---

### *Le principal enjeu à long terme est l'amélioration de la productivité*

---

Les niveaux de productivité du travail sont élevés, d'un point de vue international, dans le secteur manufacturier, mais la forte croissance de la productivité qui caractérisait ce secteur s'est maintenant ralentie. Les résultats sont moins bons dans les services. Le dynamisme de la construction et des services à productivité relativement faible a pesé sur la croissance globale de la productivité ces dernières années. L'Irlande reste une destination de prédilection pour l'investissement direct étranger (IDE) et elle réussit à attirer de nombreux investissements dans les activités à forte valeur ajoutée comme les produits pharmaceutiques, les biotechnologies, les services financiers et les logiciels. Mais le taux de change en termes réels s'est apprécié et l'Irlande a perdu de sa compétitivité. Il y a eu quelques pertes de parts de marché, mais elles ont été en partie compensées par les bons résultats dans les services financiers et les services aux entreprises. La modération des salaires et des prix est nécessaire pour éviter une plus ample dégradation des résultats à l'exportation. Des gains de compétitivité augmenteraient la demande extérieure, ce qui neutraliserait le ralentissement de la demande intérieure. Une intensification de la concurrence aiderait à améliorer la productivité et à réduire les coûts. L'abrogation du règlement concernant les produits de consommation courante s'est traduite par une baisse des prix et elle montre combien une plus vive concurrence peut être bénéfique. Certains

progrès ont été accomplis dans d'autres secteurs, mais il reste beaucoup à faire pour accroître la concurrence, surtout dans les industries de réseau et les professions protégées. La capacité d'innovation des entreprises à capitaux irlandais n'est pas suffisante. Les dépenses consacrées à la recherche-développement (R-D) sont relativement faibles, en dépit d'une progression rapide, et il faudrait répartir plus efficacement les ressources publiques dans ce domaine.

---

#### *Augmenter le taux d'activité des femmes serait bénéfique pour l'offre de main-d'œuvre*

---

La croissance s'est appuyée sur une hausse de l'emploi féminin et sur une immigration nette. Le taux d'activité des femmes progresse rapidement et augmentera davantage avec l'extension de la capacité des services de garde d'enfants découlant des investissements dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'accueil de l'enfance. Par ailleurs, il convient de développer la garde extrascolaire. Une action plus forte doit être menée pour aider les parents isolés à s'intégrer au marché du travail. Il faudrait inciter davantage le deuxième apporteur de revenu à exercer un emploi à plein-temps. En outre, l'aide pour les enfants devrait être liée à l'utilisation effective des services d'accueil. Une application efficace des mesures récemment proposées pour instaurer le principe d'obligation mutuelle dans le cas des parents isolés permettrait d'accroître l'emploi et de faire reculer la pauvreté des enfants.

---

#### *Le cycle du marché du logement s'est retourné*

---

Le dynamisme du marché du logement a soutenu la vive croissance économique de ces dernières années, car l'investissement dans ce secteur a atteint près de 16 % du revenu national brut (RNB), pourcentage le plus élevé dans la zone OCDE. Mais le marché s'est retourné à partir de 2006. La très forte hausse des prix des logements peut s'expliquer en grande partie par la progression rapide des revenus, l'accroissement démographique et la plus forte proportion de ménages relativement jeunes. Malgré tout, les prix des logements paraissent avoir dépassé leur niveau d'équilibre à long terme et un rééquilibrage de l'offre et de la demande était nécessaire. Les prix des logements pourraient faiblir encore quelque peu, et ils risquent de tomber au-dessous de leur niveau de long terme avant de se redresser. L'investissement dans le secteur résidentiel s'est fortement contracté et les indicateurs avancés, notamment les permis de construire, sont bien plus faibles que ces dernières années. Si l'on s'en tient à l'expérience internationale pour les cycles de l'immobilier résidentiel, on suppose que ce recul de l'activité pourrait être de brève durée et que la construction de logements retrouverait assez vite le rythme nécessaire pour couvrir la demande croissante de logements. C'est pourquoi on a retenu la prévision suivante : la croissance du RNB se ralentirait de 5 % en 2007 à 3 % en 2008 avant de se raffermir en 2009, le chômage pouvant de son côté s'élever à 5½ pour cent. La balance des risques pour la croissance penche plutôt dans un sens négatif. Le ralentissement du marché du logement pourrait être plus marqué et plus durable, avec de plus lourdes conséquences pour l'emploi et l'ensemble de l'économie. La faiblesse de l'activité aux États-Unis et au Royaume-Uni, de même que la vigueur de l'euro par rapport au dollar, pourront également affaiblir la croissance. L'Irlande est particulièrement sensible à ces

phénomènes à cause de la composition géographique de son commerce extérieur et du poids des entreprises américaines dans l'IDE.

La fiscalité irlandaise dans le secteur du logement compte parmi les plus favorables dans la zone OCDE. Cette générosité a contribué d'une façon générale à l'instabilité du marché du logement, bien que les réformes récentes des droits de mutation soient intervenues au bon moment pour soutenir le marché dans sa phase actuelle de ralentissement. Cette instabilité est particulièrement coûteuse, l'Irlande étant un petit pays membre d'une grande union monétaire. Les autorités ne peuvent plus utiliser la politique monétaire pour freiner la hausse des prix immobiliers ou amortir les effets plus larges d'une nette décélération du marché du logement. Les avantages fiscaux favorisant les propriétaires-occupants contribuent eux aussi au coût élevé du logement. Il faudrait atténuer ces effets soit en limitant la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires afin de la supprimer progressivement, soit en instaurant un impôt sur la propriété immobilière ou en taxant les plus-values. Cela serait économiquement rationnel dans un contexte où 80 % des ménages sont propriétaires de leur logement, mais il est improbable qu'une profonde réforme fiscale dans ce domaine puisse être mise en œuvre prochainement. Malgré tout, l'expérience d'autres pays montre que ces réformes peuvent être réalisées et que le succès sera probablement à la clé si l'on procède graduellement.

---

#### *Les risques pour le système financier ont été maîtrisés*

---

Sur le marché du crédit, l'activité a été soutenue, non seulement pour les prêts hypothécaires résidentiels, mais aussi pour l'immobilier commercial et la construction. Le crédit lié à l'immobilier représente actuellement plus de la moitié des concours bancaires. Les dépôts ayant bien moins augmenté que les prêts, le déficit de financement s'est creusé et, proportionnellement, il est le plus élevé dans l'Union européenne. Il est principalement couvert par l'émission de titres ainsi que par des emprunts auprès d'autres institutions financières. La Banque centrale et Autorité irlandaise pour les services financiers (CBFSAI) avait clairement désigné la forte croissance du crédit et le gonflement de l'endettement comme des risques systémiques majeurs. Pour remédier à cette vulnérabilité, la CBFSAI a mis en place un nouveau code de protection des consommateurs, qui limite les possibilités de prêts abusifs, et a introduit un régime prospectif de liquidité juste avant les turbulences financières internationales. Elle a en outre pris des mesures réglementaires de réduction des risques en augmentant la pondération des prêts hypothécaires d'accession à la propriété, pour lesquels le montant du crédit est élevé par rapport à la valeur du bien, et aussi celle des prêts spéculatifs dans l'immobilier commercial.

Les turbulences financières internationales ont jusqu'ici renchéri quelque peu les financements pour les banques irlandaises et les conditions de crédit ont été durcies. Les banques étant probablement moins disposées à consentir des crédits, le crédit bancaire s'est sensiblement ralenti, le recul de la demande ayant également joué un rôle. Les turbulences financières ont révélé de nouvelles préoccupations. Le resserrement de la liquidité tient en partie à une transparence insuffisante au niveau international. La CBFSAI a rapidement agi sur ce point. Une enquête réalisée auprès des grandes banques en Irlande montre qu'elles sont peu exposées à l'égard du marché des prêts hypothécaires de mauvaise qualité, des fonds spéculatifs et du secteur du capital-investissement. Il faudrait que cette initiative judicieuse donne lieu à une publication régulière. Les banques



irlandaises sont très rentables et bien capitalisées, ce qui devrait leur donner une forte capacité à résister aux chocs. Mais il paraît tout aussi important d'être préparé à affronter les risques de détérioration. Dans ce contexte, la directive européenne relative aux systèmes de garantie des dépôts est en cours de révision, et l'Irlande devrait examiner en conséquence l'efficacité de ses propres dispositifs.

---

### *Il faut ralentir la croissance des dépenses et améliorer l'efficience*

---

Ces cinq dernières années, l'Irlande a bénéficié d'une progression spectaculaire de ses recettes fiscales. Les dépenses en termes réels ont pu ainsi augmenter plus vite que dans tous les autres pays de l'OCDE, sauf la Corée, et l'État a remboursé une partie de la dette publique et commencé à constituer un fonds de réserve pour les retraites. Les finances publiques étaient donc saines. Mais la progression des recettes s'est nettement affaiblie à mesure que l'économie se ralentissait et l'excédent des administrations publiques est tombé de 3½ pour cent du RNB en 2006 à ½ pour cent en 2007. Au cours des années à venir, la croissance des recettes fiscales sera plus faible que ces dernières années, en partie à cause de la contraction des recettes provenant de la fiscalité immobilière. Il faut que les dépenses courantes augmentent désormais plus lentement. Le freinage des dépenses qui est prévu dans le budget pour ces prochaines années est judicieux, d'autant que les investissements en infrastructures restent prioritaires. Mais la hausse des dépenses courantes budgétisée est de 7.7 % en 2008 et le budget sera probablement en déficit en 2008 de près de 1 % du RNB. Il est essentiel que l'augmentation des dépenses courantes se ralentisse au cours des années ultérieures, comme il est prévu. En particulier, il faudra absolument éviter les engagements coûteux. L'exercice récent d'évaluation comparative des rémunérations dans la fonction publique a montré que les salaires du secteur public et du secteur privé sont globalement alignés, et il faudra faire preuve de modération lors des prochaines négociations nationales sur les rémunérations dans le contexte de l'accord de partenariat « Vers 2016 ».

La population comptera encore beaucoup sur des services publics de meilleure qualité, même si les dépenses publiques se ralentissent. Optimiser la dépense sera de plus en plus important pour améliorer les services. De nombreux progrès ont été accomplis dans la gestion des dépenses publiques : un budget unifié a été introduit, un cadre pluriannuel est mis en œuvre pour les dépenses d'équipement, tous les ministères réalisent des études de coût/efficacité, le Cadre de gestion de l'information (MIF) a été déployé dans l'ensemble des administrations et un nouvel Examen de l'efficience des dépenses publiques a été lancé. Toutefois, le cadre demande à être consolidé : il faut durcir la contrainte budgétaire sur les ministères dépensiers, conformément à l'approche plus descendante de la gestion des dépenses instaurée par le nouveau cadre budgétaire unifié, de façon à concentrer les efforts sur une prestation plus efficiente des services et à déployer les ressources là où elles sont le plus efficaces. Le cadre budgétaire pluriannuel pour les dépenses courantes devrait être renforcé selon le modèle adopté dans d'autres pays, afin d'éviter de fortes variations d'une année sur l'autre et une progression excessive des dépenses lorsque les recettes se montrent très dynamiques. La gestion des dépenses devrait continuer d'évoluer du contrôle des moyens vers la spécification des résultats, et il convient de resserrer le lien entre l'analyse et la prise de décision.

---

### Il faudrait mettre le système de retraite sur la bonne voie

---

L'Irlande, avec le vieillissement de sa population, aura à faire face à des problèmes de viabilité budgétaire à long terme similaires à ceux que connaissent d'autres pays de l'OCDE; ce sera à un horizon plus lointain puisque sa population est aujourd'hui relativement jeune, mais l'autosatisfaction n'est pas de mise, et il importe d'agir tôt pour pouvoir réagir progressivement aux pressions ultérieures. L'Irlande est bien placée pour régler ce dossier : sa fiscalité et sa dette publique sont faibles, des mesures ont été prises pour préfinancer en partie les retraites publiques et son grand programme d'investissements aura été réduit bien avant que se fassent sentir les pressions dues au vieillissement. Malgré tout, les dépenses publiques pour les retraites devraient augmenter de plus de 6 points de PIB en 2050, c'est-à-dire plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et la hausse devrait être également rapide pour les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées. Il est essentiel d'élaborer dès maintenant un cadre de long terme pour assurer la viabilité des finances publiques et un revenu suffisant pour la retraite. Les hausses substantielles de la pension de retraite publique (dont le niveau est uniforme) ont fait reculer la pauvreté chez les retraités. Le système actuel ne sera plus viable lorsque la population vieillira, même si l'on utilise les ressources du Fonds national de réserve pour les retraites. Il faudra en définitive modifier profondément la composition globale des dépenses publiques, la fiscalité ou le système de retraite. Il serait souhaitable d'indexer sur la longévité l'âge normal de la retraite et de fixer un objectif explicite pour la valeur de la pension de retraite publique. Il faudrait reconsidérer la méthode actuelle de revalorisation des pensions de retraite servies dans la fonction publique. Il convient de faire en sorte que l'invalidité ne soit pas utilisée pour prendre en fait une retraite anticipée et que l'activité soit poursuivie en cas de capacité résiduelle de travail. Le récent Livre vert sur les retraites a exposé les solutions de réforme. Il faut mettre à profit cette occasion pour appliquer un ensemble cohérent de mesures grâce auxquelles le système de retraite serait sur la bonne trajectoire à long terme.

Malgré le relèvement du niveau des retraites, la majeure partie des retraités perçoit une pension publique qui est loin de représenter un revenu de remplacement suffisant. La retraite privée est donc très importante. Une bonne partie de la population dispose d'une couverture privée correcte, en particulier *via* des régimes d'entreprise à prestations définies, mais de nombreuses catégories n'en bénéficient pas. Les avantages fiscaux actuels en faveur des retraites privées sont très coûteux et mal ciblés. Il faudrait réduire ces incitations et mieux les concevoir. Un abondement plafonné, par exemple, serait plus efficace. On pourrait aussi envisager une certaine contrainte pour développer l'épargne-retraite, par exemple en passant, pour les retraites privées, d'un régime d'adhésion volontaire à un régime de non-participation clairement exprimée. Si cette solution ne parvenait pas à augmenter l'épargne-retraite, un régime obligatoire pourrait être nécessaire. Il faudrait faire en sorte que le système de retraite privé soit plus efficient. Il conviendrait d'envisager d'améliorer la norme de financement des régimes d'entreprise à prestations définies. En mettant l'accent sur le critère de « liquidation » – le régime doit pouvoir constituer une rente s'il cessait d'exister – on ne prend pas suffisamment en compte les besoins futurs de financement des organismes de retraite et cela risque de favoriser l'investissement dans des actifs à faible rendement.

---

*L'immigration a contribué à la croissance rapide de l'économie, mais il faudrait mieux intégrer les immigrants*

---

L'Irlande, qui était traditionnellement un pays d'émigration, est devenue un pays d'immigration au milieu des années 90. La forte expansion économique a favorisé l'immigration, qui a encore beaucoup augmenté après 2004, lorsque l'Irlande a ouvert ses frontières aux nouveaux membres de l'Union européenne. Actuellement, 15 % environ des résidents irlandais ne sont pas nés dans le pays et cette proportion a doublé en dix ans seulement. L'immigration a stimulé la croissance, atténué les goulets d'étranglement sur le marché du travail et préservé l'attrait que l'Irlande exerçait sur les entreprises multinationales. Les immigrants, en majorité jeunes et actifs, n'ont pas exercé de fortes pressions sur les services publics ou sur le système de protection sociale. En revanche, la croissance démographique rapide a multiplié les goulets d'étranglement dans les infrastructures et gonflé la demande de logements. Avec la libre circulation des personnes en Europe, l'objectif doit être surtout une meilleure intégration.

Les immigrants ont en général un niveau d'instruction supérieur à celui des Irlandais de souche. Or, ils exercent souvent des emplois peu qualifiés et leurs rémunérations sont nettement inférieures à la moyenne. On peut donc penser que l'Irlande ne tire peut-être pas le meilleur parti de sa main-d'œuvre immigrée. Il faudrait renforcer la formation linguistique à l'intention des immigrants adultes, car c'est probablement la connaissance insuffisante de la langue qui explique la différence de salaire, et l'expérience internationale montre que la formation linguistique à l'arrivée des immigrants améliore sensiblement leur employabilité future. De même, l'enseignement de la langue aux enfants d'immigrants évite que les handicaps sociaux se perpétuent. Le nombre d'enseignants spécialement formés augmente rapidement. En dehors du problème linguistique, les immigrants peuvent avoir des difficultés à trouver un emploi adapté si leurs qualifications ne sont pas correctement reconnues. Malgré l'effort d'harmonisation au niveau de l'UE, auquel contribue l'Autorité nationale irlandaise pour les qualifications, certaines professions restent soumises à un régime de licence, qui peut être très lourd, et il faudrait envisager des bilans de compétences en cours d'emploi lorsque les qualifications sont difficiles à évaluer.

---

*Le programme d'infrastructures doit faire face aux fortes incertitudes entourant l'évolution future des flux migratoires*

---

Ces dernières années, le rythme d'immigration a été bien supérieur à celui que retenaient les prévisions démographiques officielles. Si l'immigration reste à terme aussi dense, elle pèsera encore plus sur les infrastructures matérielles et sociales. En revanche, on ne saurait exclure un ralentissement de l'immigration, voire un solde migratoire négatif. L'incertitude qui entoure l'évolution démographique complique la hiérarchisation des dépenses publiques et la planification des infrastructures, car elle met en cause le volume, la nature et la localisation géographique de la demande. Dans ce contexte, il sera important de percevoir plus largement des redevances d'utilisation pour les services d'infrastructure. On pourra ainsi limiter la demande, exploiter plus efficacement les infrastructures et mettre en lumière les situations justifiant de nouveaux investissements. L'évaluation des

projets devrait comporter une analyse de la chronologie optimale et privilégier les opérations qui ont une durée de vie appropriée et une flexibilité suffisante. Il faudrait aussi s'efforcer de prendre en compte dans la planification les autres marges d'ajustement. Par exemple, il serait possible d'augmenter les importations d'électricité.



## Chapitre 1

### Principaux enjeux

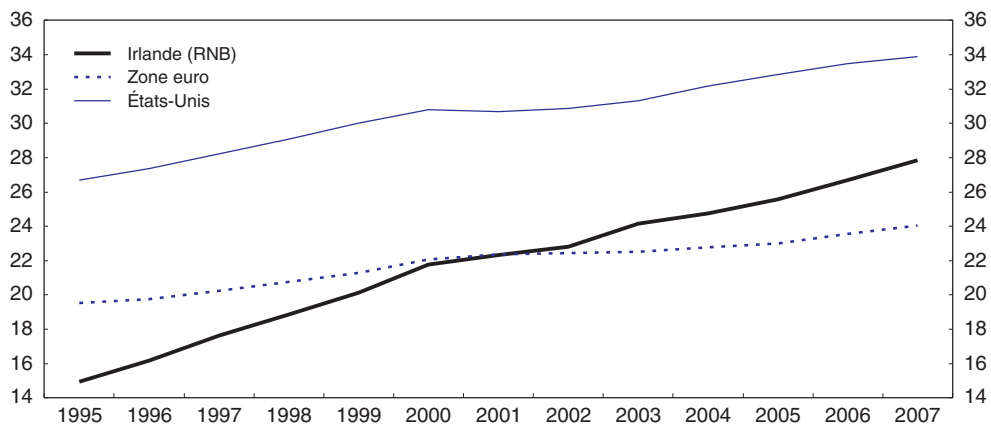
*L'activité économique reste forte et les fondamentaux sont toujours sains. La fin de la longue expansion dans le secteur du logement ralentira, toutefois, la croissance et soulève des problèmes plus graves que ces dernières années. À court terme, l'économie doit s'ajuster à la baisse de l'activité sur le marché de l'immobilier et aux risques créés par le ralentissement. À long terme, le maintien d'un rythme élevé de progression de la productivité est l'enjeu clé. Il importe que l'Irlande reste concurrentielle sur le plan international. La politique peut soutenir la croissance de la productivité en assurant un renforcement de la concurrence, une amélioration de l'infrastructure, une augmentation de l'innovation, un accroissement du capital humain et une hausse du taux d'activité. L'Irlande devrait veiller à la stabilité et à la viabilité de ses gains économiques et sociaux. Un marché du logement plus efficient contribuerait à une plus grande stabilité, alors que les turbulences qui ont agité récemment les marchés financiers internationaux mettent en évidence la nécessité de continuer à se préparer à faire face à des chocs financiers. Le maintien d'une politique budgétaire prudente face au ralentissement de la croissance des recettes contribuera à encourager la stabilité, bien que cela exige davantage d'efforts pour améliorer l'efficacité, si l'on veut que les services s'améliorent. Le vieillissement finira par poser de graves problèmes, qui pourront être atténués si des mesures sont prises aujourd'hui pour préparer le régime de retraite. Une intégration réussie à long terme contribuera à assurer que l'immigration est un succès.*


L'économie irlandaise s'est montrée très performante ces dernières années (graphique 1.1). La croissance du revenu par habitant a été l'une des plus fortes de la zone de l'OCDE, le chômage est faible et le pays continue de séduire les entreprises. L'Irlande reçoit plus qu'une part normale des investissements étrangers dans les secteurs à forte valeur ajoutée et, en ouvrant ses frontières et en ayant un marché du travail flexible, elle a attiré un très grand nombre d'immigrés d'Europe de l'Est.

L'économie entame son ajustement alors que vient de s'achever une période d'expansion dans le secteur du logement, au cours de laquelle les prix de la construction et de l'immobilier ont dépassé, semble-t-il, leurs niveaux viables en longue période. L'investissement résidentiel s'est contracté et de nombreux travailleurs du bâtiment doivent trouver un emploi ailleurs. Pour faire face à cet ajustement à court terme, il faudra un marché du travail flexible, une modération salariale et une politique budgétaire prudente.

À plus long terme, le gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux de croissance économique et de progrès social pour les cinq prochaines années et au-delà, comme le montre le Programme de gouvernement de 2007. Pour soutenir la croissance économique, il faudra améliorer la productivité et les taux d'activité. De nouvelles mesures sont nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement qui freinent le développement du capital matériel et humain et pour intensifier la concurrence de manière que l'Irlande conserve sa compétitivité-prix sur le marché mondial. Dans plusieurs domaines, une action pourrait être menée pour définir les bonnes politiques propres à limiter l'instabilité et à assurer la viabilité économique à long terme. Il s'agit notamment des domaines suivants : politique du logement, stabilité financière, politique budgétaire, réforme des retraites et intégration des immigrés. On passera en revue dans ce chapitre ces différents aspects.

Graphique 1.1. **PIB réel par habitant**  
En milliers d'euros, aux parités de pouvoir d'achat de 2000



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481304235248>

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82 ; FMI (2007), Perspectives économiques mondiales, octobre.



## L'ajustement économique à court terme

### ***L'économie se ralentit fortement à mesure que la construction de logements fléchit***

La croissance s'est accélérée et l'économie a connu une forte expansion ces dernières années (graphique 1.2). L'activité a été en grande partie tirée par la demande intérieure plutôt que par l'exportation, contrairement à ce qu'on avait pu observer à la fin des années 90, à l'époque du Tigre celtique. La demande s'est appuyée sur une consommation vigoureuse, une nette hausse des dépenses publiques et un marché du logement très dynamique.

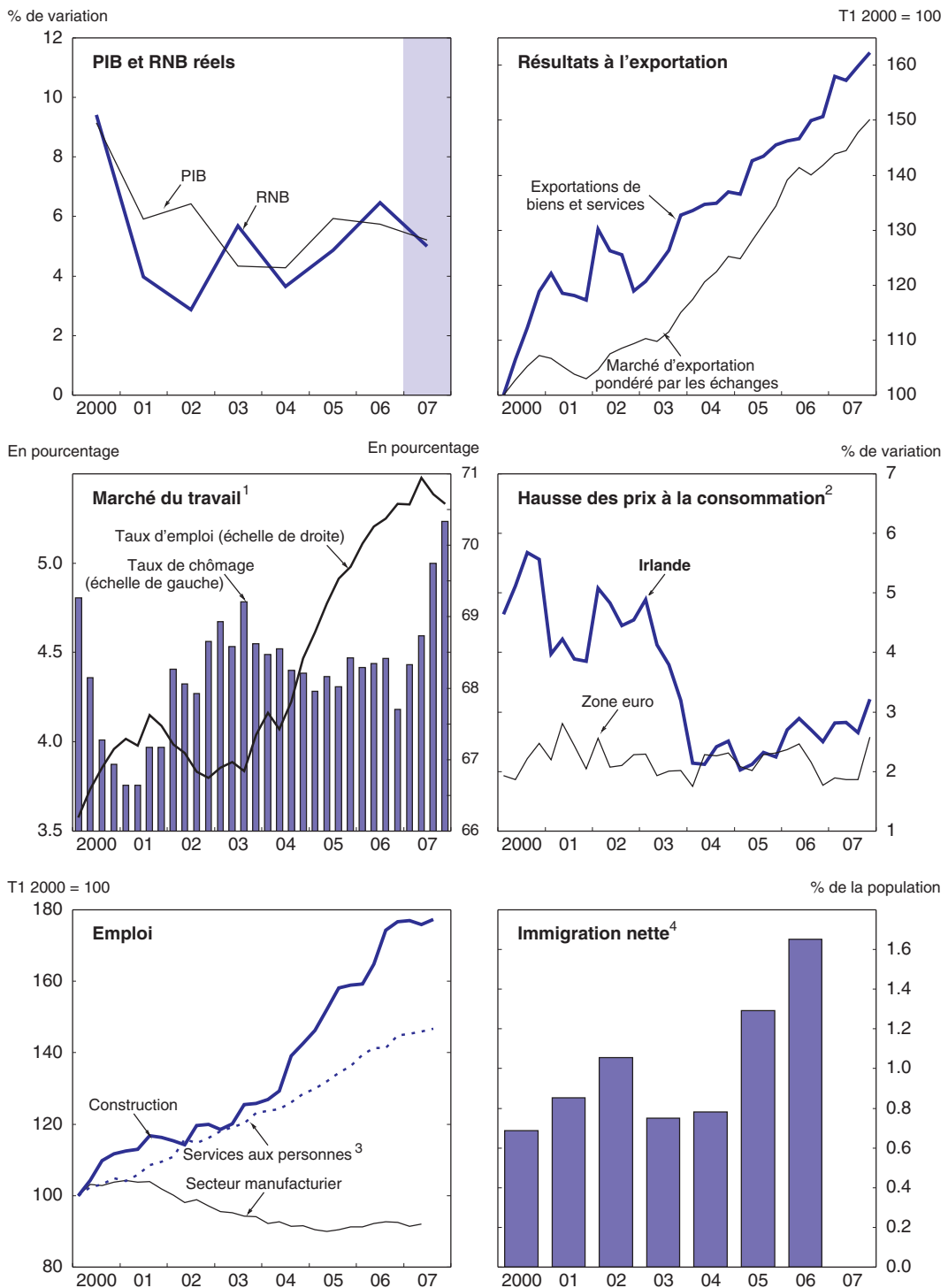
La progression rapide de la production ces dernières années a été facilitée par l'augmentation de l'emploi, à la faveur d'une hausse des taux d'activité et d'une forte immigration, en provenance en particulier des nouveaux États membres de l'Union européenne. Malgré ces évolutions favorables du point de vue des capacités de production, le dynamisme du marché du logement et la vigueur de la demande intérieure ont abouti à une hausse de l'IPCH qui a dépassé celle de l'ensemble de la zone euro tout au long de 2006 et de 2007 : le taux annuel d'inflation selon l'indicateur harmonisé, qui exclut les paiements d'intérêts hypothécaires, a été supérieur de près d'un point en 2007 et l'indice national des prix à la consommation (IPC) est passé à plus de 5 %, l'alourdissement des paiements d'intérêts s'ajoutant aux pressions intérieures sur les coûts. Malgré tout, l'impact sur les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre pour les biens manufacturés et sur la part de l'Irlande dans le commerce mondial a été assez peu marqué jusqu'à présent.

La forte activité dans le secteur du logement, qui avait favorisé une vive croissance économique, a aujourd'hui pris fin (chapitre 2). Les prix des logements sont en baisse (graphique 1.3), l'activité sur le marché du logement s'est ralentie et les nouveaux prêts accordés ont diminué d'un cinquième par rapport à l'an dernier. À court terme, la hausse des taux d'intérêt a grandement freiné la demande, mais ce ralentissement était nécessaire pour freiner la hausse des prix immobiliers et ramener l'activité dans le secteur du logement à des niveaux plus tenables et les prix à des niveaux plus abordables. Il n'en demeure pas moins que le marché du logement dans son ensemble ne devrait pas connaître une chute brutale, bien qu'il y ait un risque de correction plus marquée et plus durable.

Le rythme de croissance économique s'est ralenti au deuxième semestre de 2007 et il devrait rester nettement inférieur au potentiel en 2008 (tableau 1.1). L'investissement résidentiel, qui représentait plus d'un sixième du revenu national brut (RNB) en 2006, se contracte très fortement. Cela aura encore un net impact sur la croissance de la production et de l'emploi en 2008. Selon les prévisions, le chômage devrait atteindre environ 5½ pour cent. La croissance sera faible au regard des normes irlandaises, mais elle sera supérieure à celle d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Il faut s'attendre à ce que la baisse dans le secteur du logement cesse dans le courant de 2008, de sorte que la croissance pourrait de nouveau s'accélérer en 2009.

Le risque est que le recul dans la construction de logements soit plus marqué ou plus durable que prévu. Une plus forte baisse des prix des logements ou un resserrement encore plus prononcé du crédit pourrait aussi freiner la croissance. La faiblesse économique aux États-Unis et au Royaume-Uni, de même que la vigueur de l'euro par rapport au dollar et à la livre, pourraient également avoir un effet négatif sur l'activité en Irlande. Le pays est en effet particulièrement exposé à ces facteurs en raison de la composition géographique de ses échanges et du poids très important des investissements des entreprises américaines.

Graphique 1.2. **Évolution depuis 2000**



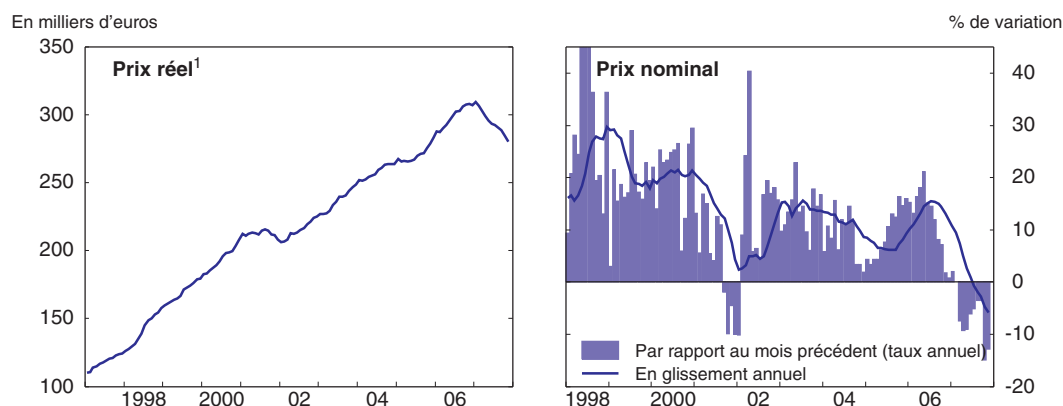
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481312056820>

1. Chômage en pourcentage de la population active, emploi en pourcentage de la population d'âge actif.
2. Indice des prix à la consommation harmonisé, variation en pourcentage en glissement annuel.
3. Administrations publiques, défense, éducation, santé et autres services.
4. Estimations de l'Office central des statistiques.

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82 et Central Statistics Office.

Graphique 1.3. **Les prix des logements ont commencé à décliner**

Indice de prix des logements permanent tsb/ESRI

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481340545714>

1. Aux prix de 2006, corrigé de l'indice des prix à la consommation harmonisé.

Source : Permanent tsb, [www.permanenttsb.ie/house-price-index/](http://www.permanenttsb.ie/house-price-index/).Tableau 1.1. **Perspectives à court terme<sup>1</sup>**

Variation en pourcentage

	Résultats				Prévisions	
	2004	2005	2006	2007 <sup>2</sup>	2008	2009
<b>Produit intérieur brut réel (PIB)</b>	<b>4.3</b>	<b>5.9</b>	<b>5.7</b>	<b>5.2</b>	<b>2.9</b>	<b>4.2</b>
Consommation privée	4.0	7.4	5.3	6.4	4.7	3.8
Consommation publique	2.3	4.1	6.4	6.3	5.2	4.5
Formation brute de capital fixe	6.9	12.0	3.0	3.5	-1.8	4.2
Demande intérieure totale	3.8	7.9	5.7	3.4	2.7	4.1
Exportations nettes <sup>3</sup>	0.4	-0.9	0.6	2.2	0.8	0.6
<b>Revenu national brut réel (RNB)</b>	<b>3.7</b>	<b>4.9</b>	<b>6.4</b>	<b>5.0</b>	<b>3.0</b>	<b>4.6</b>
<i>Pour mémoire</i>						
Inflation : IPC harmonisé	2.3	2.2	2.7	2.8	2.5	2.0
Inflation : tendancielle harmonisée <sup>4</sup>	2.1	1.8	2.5	2.3	2.1	2.0
Emploi	3.0	4.7	4.4	3.3	1.5	2.3
Taux de chômage (% de la population active)	4.4	4.4	4.4	4.8	5.6	5.4
Balance courante (% du RNB)	-0.7	-4.2	-5.0	-5.0	-3.8	-3.6
Capacité de financement des administrations publiques (% du RNB)	1.6	1.4	3.4	0.6	-1.2	-1.3

1. Les prévisions sont celles publiées dans les *Perspectives économiques*, n° 82. Les prévisions concernant la capacité de financement ont été mises à jour en fonction des informations plus récentes sur la situation budgétaire.

2. Estimation.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Hors énergie, produits alimentaires, alcools et tabac.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques*, n° 82 et calculs de l'OCDE.**Contribuer à une croissance solide à long terme**

Le potentiel de croissance à long terme reste élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Bien que la croissance du produit intérieur brut (PIB) soit bien en-deçà des taux enregistrés durant la période du Tigre celtique, c'est-à-dire la seconde moitié de la décennie 90, elle atteint en moyenne plus de 5 % par an depuis 2001 (tableau 1.2). L'activité s'est essentiellement appuyée ces dernières années sur une nette augmentation de la population d'âge actif, sous l'effet à la fois des facteurs démographiques internes et de l'immigration, alors que la croissance de la productivité du travail s'est ralentie.

Tableau 1.2. **Décomposition de la croissance du PIB**

Taux moyens de croissance annuelle, en pourcentage

	1989-95	1995-2001	2001-07
PIB	5.3	9.1	5.3
Nombre total d'heures travaillées	1.3	3.6	2.4
<i>Dont :</i>			
Population d'âge actif	1.3	1.9	2.4
Taux d'emploi	1.1	3.3	0.8
Nombre d'heures moyen	-1.1	-1.5	-0.7
Productivité du travail	3.9	5.3	2.9
<i>Dont :</i>			
Intensité capitalistique <sup>1</sup>	0.0	1.5	0.9
Productivité multifactorielle	3.9	3.8	2.0

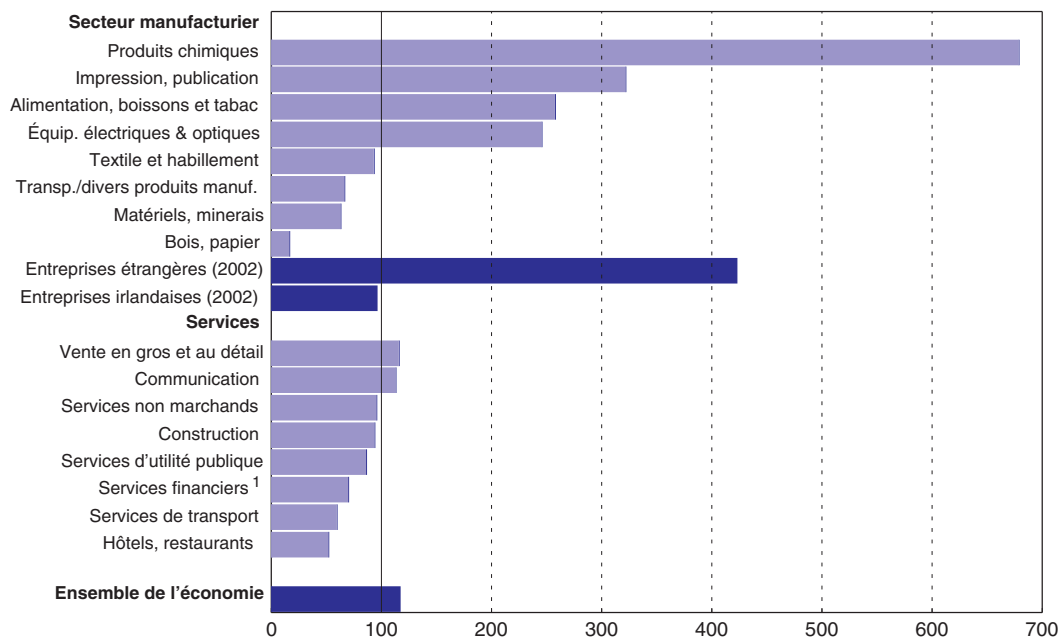

1. Croissance de la productivité du travail moins croissance de la productivité multifactorielle.

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82 et calculs de l'OCDE.

Il est cependant difficile de démêler la tendance sous-jacente de la productivité et les facteurs spéciaux comme la contribution du secteur « moderne » et des mutations structurelles de l'activité. Par exemple, entre 2000 et 2006, la modification de l'emploi – les industries manufacturières de haute technologie perdant du terrain au profit de la construction et des services non marchands, secteurs à productivité relativement faible – a réduit la croissance mesurée de la productivité de près de 1 point par an. Ce phénomène s'atténuera à mesure que diminuera l'emploi dans le secteur de la construction.

Graphique 1.4. **Niveaux de productivité par rapport à l'UE15**

Valeur ajoutée brute par heure en 2003, UE15 = 100

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481343165457>

1. Le secteur financier comprend l'intermédiation financière, l'assurance et le financement des pensions (sauf la sécurité sociale obligatoire) et les activités auxiliaires. Il correspond aux branches 65, 66 et 67 de la CITI Rév. 3.

Source : Cassidy, M. et D. O'Brien (2007), « Ireland's Competitiveness Performance », *Quarterly Bulletin*, n° 2, Central Bank et Financial Services Authority of Ireland, Dublin (d'après la base de données du Groningen relatives aux 60 branches).

### **Préserver la croissance de la productivité, tel est le principal enjeu à moyen et long terme**

Les niveaux de productivité du travail dans le secteur manufacturier sont élevés par rapport à d'autres pays. La production par travailleur est égale ou supérieure à la moyenne de l'UE15 dans la plupart des industries manufacturières (graphique 1.4). Les multinationales étrangères ont une productivité (mesurée) bien supérieure à celle des entreprises locales et ont représenté la majeure partie de la croissance cette dernière décennie; mais il serait trompeur d'attribuer entièrement le succès irlandais aux multinationales, car la productivité du travail dans les entreprises manufacturières à capitaux irlandais est tout à fait honorable : en niveau, elle est proche de la moyenne européenne et elle s'est sensiblement accélérée cette dernière décennie (OCDE, 2006).

En revanche, la productivité dans plusieurs branches des services paraît beaucoup moins impressionnante (il faut néanmoins garder à l'esprit les difficultés rencontrées pour mesurer et comparer la productivité des services d'un pays à l'autre). La productivité est inférieure à la moyenne de l'UE15 dans la plupart des activités de services, sauf dans les communications et la distribution.

### **L'Irlande reste très dépendante du commerce extérieur et de l'investissement étranger**

Dans sa position d'intermédiaire pour les activités financières et les opérations de production, l'Irlande a l'une des économies les plus ouvertes de la zone de l'OCDE. Tout en contribuant à son excellente performance économique, cela l'a rendu sensible aux chocs d'origine étrangère, non seulement parce que ses liens financiers et commerciaux sont très développés, mais aussi parce qu'ils font intervenir un petit nombre de pays partenaires. Les avoirs totaux extérieurs dépassent 1 300 % du RNB, et il en est de même des engagements totaux extérieurs (tableau 1.3). En majeure partie, il s'agit d'investissements de portefeuille du Centre international pour les services financiers (IFSC), mais même les avoirs et engagements hors IFSC sont élevés par rapport au RNB. Pour environ la moitié, les

**Tableau 1.3. Position de l'Irlande pour l'investissement international**

En pourcentage du RNB

	En 2002			En 2006		
	Total	IFSC <sup>1</sup>	Hors IFSC	Total	IFSC <sup>1</sup>	Hors IFSC
<b>Actifs</b>						
Investissements directs à l'étranger	53	13	39	63	15	48
Investissements de portefeuille	514	438	76	812	693	111
Total <sup>2</sup>	871	680	191	1 345	1 089	256
<b>Passif</b>						
Investissements directs en Irlande	164	71	92	80	37	43
Investissements de portefeuille	420	351	69	822	698	123
Total <sup>2</sup>	893	635	257	1 352	1 049	303
<b>Position nette</b>						
Investissements directs	-111	-58	-53	-17	-22	5
Investissements de portefeuille	94	87	7	-9	-6	-4
Total <sup>2</sup>	-22	44	-66	-7	40	-47

1. Centre international pour les services financiers (*International Financial Services Centre*).

2. Le total n'est pas égal à la somme des lignes précédentes car il inclut d'autres investissements n'apparaissant pas dans le tableau.

Source : Central Statistics Office.

engagements ont été pris à l'égard des États-Unis<sup>1</sup>. En ce qui concerne les échanges, les exportations représentaient 93 % environ du RNB en 2007 et les importations 80 %. Deux secteurs – la chimie et les technologies de l'information et des communications (TIC) – entrent pour les trois quarts dans les exportations de marchandises. Ces secteurs sont presque entièrement à capitaux américains et vendent surtout à l'Europe.

L'investissement direct étranger (IDE) a connu de fortes fluctuations, qui correspondent essentiellement, toutefois, à des opérations financières plutôt qu'à des projets concrets (tableau 1.4)<sup>2</sup>. Si l'on veut évaluer l'attrait de l'Irlande pour la réalisation d'investissements matériels par les investisseurs étrangers, on peut s'appuyer sur un meilleur indicateur : les effectifs employés dans les entreprises étrangères qui sont aidées par l'Agence du développement industriel et d'autres organismes de développement. Il y a eu certes quelques fermetures très médiatisées d'usines de multinationales étrangères, mais le taux de perte d'emplois est en baisse depuis 2002 et, avec l'entrée de nouvelles entreprises, la création nette d'emplois est redevenue positive en 2005-06 (graphique 1.5). Le type de projets d'IDE que l'Irlande attire ne cesse d'évoluer avec une augmentation de la part des services financiers et de l'activité dans le domaine des TIC. L'IDE dans les sciences de la vie, notamment les produits pharmaceutiques, les soins de santé et les biotechnologies, est resté soutenu : pour les six premiers mois de 2007, l'Irlande a bénéficié d'un quart de l'ensemble de l'IDE qui a été consacré en Europe aux sciences de la vie.

Tableau 1.4. **L'investissement direct étranger**

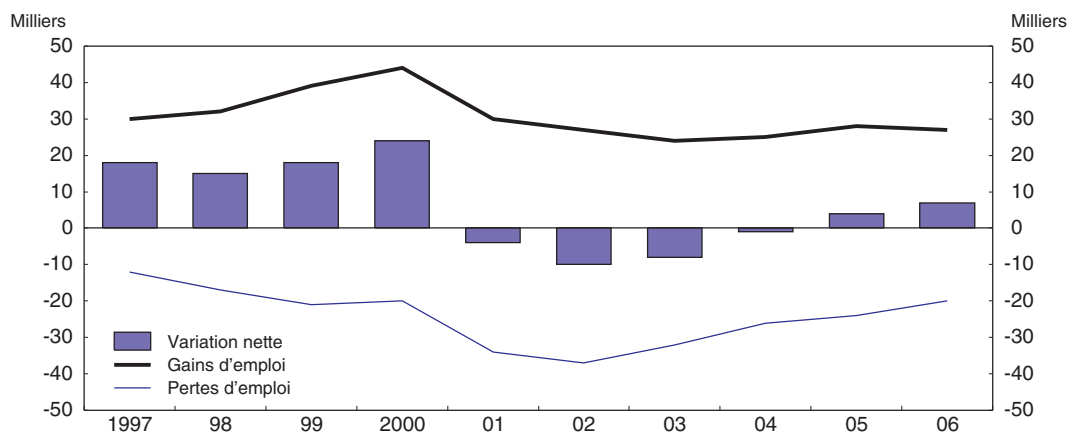
En pourcentage du RNB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investissement en Irlande	11.6	22.4	31.4	11.0	29.4	17.2	-6.9	-18.8	-0.5
Investissement à l'étranger	5.1	7.5	5.6	4.6	11.0	4.2	11.7	8.5	7.8
Investissement net	6.5	14.9	25.8	6.4	18.3	13.0	-18.6	-27.2	-8.3

Source : Central Statistics Office.

Graphique 1.5. **Emploi dans les entreprises soutenues par les organismes de développement**

Emploi à plein-temps, secteur manufacturier et services financiers faisant l'objet d'échanges internationaux



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/4813751212566>

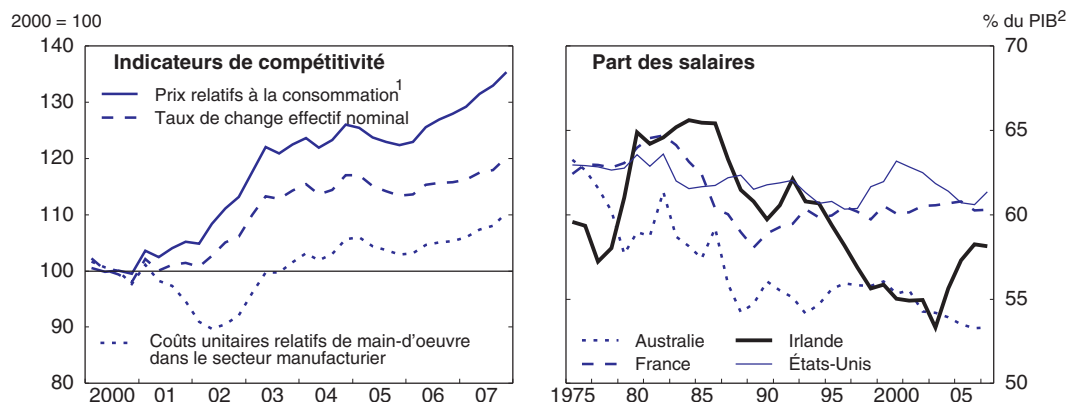
Source : Forfás, Annual Employment Survey.


## Il faut améliorer la compétitivité pour stimuler l'exportation

Les perspectives de croissance à long terme sont extrêmement tributaires de la performance à l'exportation, l'économie irlandaise étant particulièrement ouverte. À un horizon moins lointain, une augmentation des exportations nettes stimulerait la demande et faciliterait le processus d'ajustement nécessaire suite au fléchissement de la construction immobilière. L'Irlande perd de sa compétitivité depuis 2000, si on la mesure par les prix relatifs à la consommation (graphique 1.6). Le taux de change nominal s'est apprécié, et les salaires, de même que les prêts à la consommation, ont augmenté plus vite que chez les partenaires commerciaux. Malgré tout, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier plus orienté vers l'exportation augmentent moins rapidement depuis 2000 et ont même connu une baisse au départ, car dans ce secteur les salaires sont restés davantage alignés sur la croissance de la productivité. Sous l'effet de cette évolution de la compétitivité, l'Irlande n'a plus accru sa part dans les exportations mondiales, cette part s'étant même légèrement contractée par rapport à 2002. La contribution des exportations nettes à la croissance a été faible ou négative ces dernières années (graphique 1.7). Mais ne serait-ce que préserver plus ou moins les parts de marché est une performance correcte vu le poids croissant des économies émergentes dans le commerce mondial. Depuis la fin des années 90, l'Irlande a gagné des parts de marché dans les services financiers et les services aux entreprises et elle a plus ou moins conservé sa part dans pratiquement tous les domaines, sauf les activités de fabrication liées aux TIC et les supports enregistrés.

L'Irlande se trouve aujourd'hui face à un dilemme : l'amélioration de sa compétitivité faciliterait l'ajustement macroéconomique à court terme, mais plusieurs signes montrent que les exportations sont de moins en moins compétitives; en effet, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans les industries manufacturières ont augmenté de 7 % ces deux dernières années et la part du revenu national qui va aux salaires a sensiblement progressé par rapport à 2003 (graphique 1.6, partie droite). L'augmentation de la part des salaires est encore plus frappante sachant qu'elle va à l'encontre de la tendance internationale. Ces indicateurs montrent que la perte de compétitivité commence peut-être à poser un sérieux

Graphique 1.6. Indicateurs de compétitivité



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481447441574>

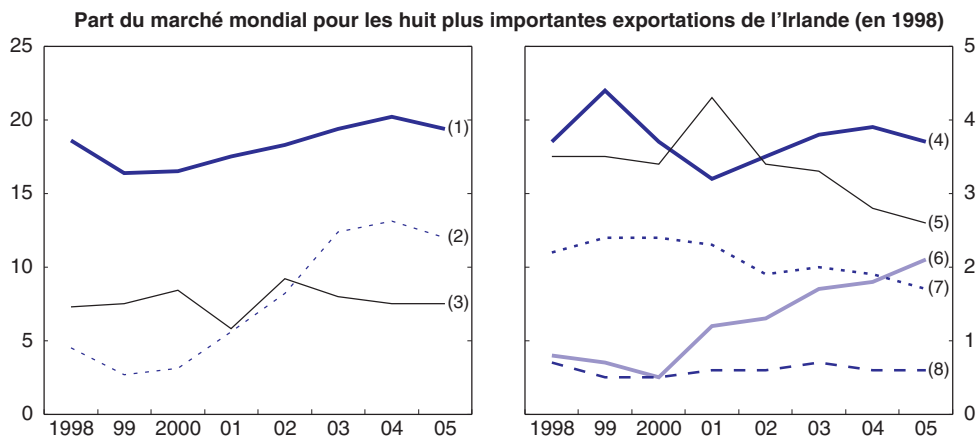
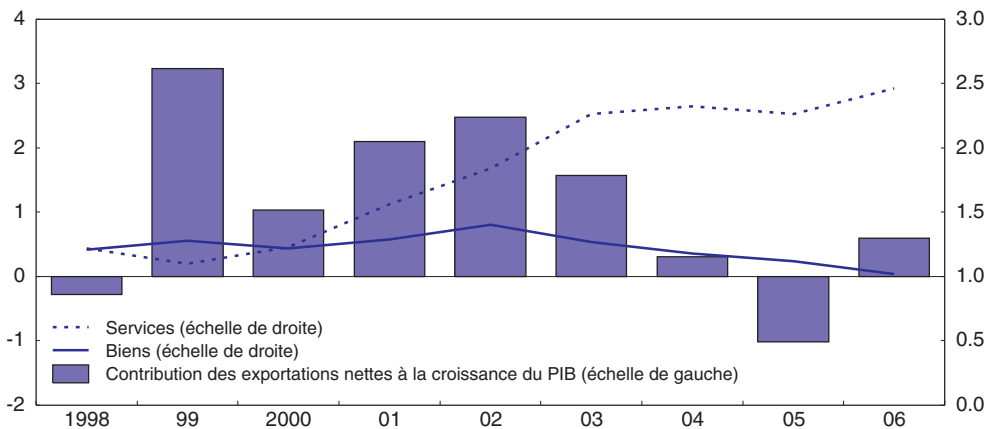
1. Prix relatifs à la consommation en termes d'indices de prix.
2. PIB aux coûts des facteurs. RNB pour l'Irlande. La part des salaires n'inclut pas les revenus des travailleurs indépendants.

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82.



problème. Il est naturel que les salaires augmentent en Irlande en fonction de la croissance de la productivité, mais les effets de déséquilibre l'ont peut-être emporté sur les effets naturels d'équilibre. La croissance des salaires ne paraît pas avoir réagi assez vite au ralentissement de la croissance de la productivité; la vigueur de l'activité de construction a exercé des pressions supplémentaires sur la demande et on peut se demander si la hausse des dépenses publiques et des salaires était pleinement justifiée du point de vue de l'efficacité (chapitre 2). Si la hausse des salaires et des prix n'est pas maîtrisée, le secteur exportateur ne pourra contribuer ni à l'ajustement à court terme, ni à l'amélioration à long terme du niveau de vie. Il faut limiter la croissance des salaires réels à celle de la productivité, voire à un niveau inférieur à court terme. Les problèmes de compétitivité sont aggravés par la forte hausse des coûts non salariaux, dans des domaines aussi divers que les prix de l'électricité, les primes d'assurance, les loyers des surfaces de bureaux et les impôts locaux.

Graphique 1.7. **Part de l'Irlande dans les marchés mondiaux d'exportation**  
En pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481460118770>

Note : (1) Services informatiques; (2) Services financiers (y compris l'assurance); (3) Produits chimiques et pharmaceutiques; (4) Produits carnés; (5) Fabrication de TIC; (6) Services aux entreprises (autres); (7) Supports enregistrés; (8) Services de transport et de voyage.

Source : ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

## Mesures en faveur de la croissance

L'Irlande aura fort à faire pour préserver sa forte croissance. Il lui faudra intensifier la concurrence, améliorer les infrastructures, développer l'innovation, valoriser le capital humain et accroître les taux d'activité. Ces thèmes ont été traités en détail dans l'Étude précédente et font l'objet des priorités d'Objectif croissance de l'OCDE (OCDE, 2007). Des progrès restent possibles dans ces domaines. On fera le point dans cette section sur l'action qui a été menée tout en soulignant les faiblesses qui restent à corriger.

### Une plus vive concurrence améliorerait la productivité et réduirait les coûts

L'Irlande n'a rien à envier aux autres pays de l'OCDE pour ce qui est de son environnement réglementaire. La réglementation d'ensemble du secteur des entreprises, relativement légère, est propice à la concurrence. Malgré tout, il y a trop de secteurs protégés où la concurrence est restreinte et où les intérêts des producteurs et des fournisseurs sont privilégiés par rapport à ceux des consommateurs (tableau 1.5). Stimuler la concurrence dans ces secteurs aiderait à réduire les prix, à améliorer la compétitivité des entreprises irlandaises et à accroître la productivité.

Il faudrait encore intensifier la concurrence dans certaines industries de réseau :

- Dans l'électricité, le principal problème reste le pouvoir de marché de l'entreprise d'électricité à capitaux publics (ESB). ESB détient actuellement le réseau de transport et une forte proportion des capacités de production. Sa domination contribue au niveau plus élevé des tarifs : selon une étude, l'écart de prix de l'électricité entre l'Irlande et le pays moyen de l'UE s'explique pour 30 % par l'inefficacité du marché irlandais<sup>3</sup>. L'Étude

Tableau 1.5. Progrès de la réforme structurelle : politique de la concurrence

Recommandations des Études précédentes	Mesures prises depuis l'Étude de mars 2006
Envisager de donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'infliger des sanctions. Revoir les effectifs de l'Autorité. Accélérer la procédure devant les tribunaux et en diminuer le coût.	Aucun progrès, mais la loi sur la concurrence de 2002 est en cours de réexamen.
Abroger le règlement concernant les produits de consommation courante. Réviser les règles d'urbanisme pour le commerce de détail de façon à faciliter la création de grandes surfaces.	Le règlement concernant les produits de consommation courante a été abrogé en 2006, ce qui s'est traduit par une baisse sensible des prix (relatifs).
Pour les pharmacies, remplacer la marge de détail de 50 % par des honoraires forfaitaires; procéder à une mise en concurrence pour l'attribution du droit d'exploitation d'une pharmacie et supprimer la règle des trois ans pour les pharmaciens qui n'ont pas été formés en Irlande.	Le régime applicable aux pharmacies a été réformé en 2007. Le gouvernement a l'intention de supprimer la règle des trois ans, à une date non précisée, dès que d'autres réformes réglementaires auront été mises en place.
Éliminer le plafonnement du nombre des licences d'exploitation d'un pub.	Aucun progrès, mais la législation sur l'alcool devrait être réexaminée en 2008.
Mettre fin aux restrictions inutiles dans les professions juridiques, en particulier en supprimant le monopole du barreau pour la formation aux professions juridiques. Accélérer la procédure d'enregistrement pour les professionnels étrangers.	Il y a eu quelques réformes mineures concernant les <i>barristers</i> , mais les autres restrictions à la concurrence subsistent. Le gouvernement n'a pas réagi à la recommandation que lui avait faite l'Autorité de la concurrence de créer une autorité indépendante de régulation.
Intégrer le marché de l'électricité avec celui de l'Irlande du Nord et du reste du Royaume-Uni. Scinder ESB en séparant le réseau de transport des installations de production. Envisager également de scinder la production entre plusieurs entreprises concurrentes.	Un marché de gros de l'électricité et du gaz a été mis en place en novembre 2007 pour l'ensemble de l'île. À la fin de 2008, la propriété du réseau de transport sera transférée par ESB à EirGrid. Le régulateur a ordonné à ESB de céder plusieurs centrales afin de ramener sa part de marché à 40 % en 2010.
Libéraliser le marché des transports par autocar/autobus. Mettre en place une autorité indépendante de régulation et supprimer les restrictions au nombre de dessertes pouvant être exploitées par les entreprises privées.	Dans le programme du gouvernement, celui-ci s'est engagé à améliorer les services d'autobus, en réformant la législation sur les licences dans le secteur. La Commission européenne enquête actuellement sur la légalité de l'aide d'État aux entreprises de transport par autobus.
Procéder à un désengagement actionnarial de l'État.	Aucun progrès.

précédente et le *Review of Energy Policy* réalisé par l'Agence internationale de l'énergie (AIE, 2007), ont recommandé une série de mesures pour faire en sorte qu'ESB soit moins dominante.

- Dans les *télécommunications*, le principal problème est le lent déploiement du haut débit. Eircom, l'opérateur téléphonique historique, domine le marché et le régulateur (ComReg) reproche constamment à Eircom sa lenteur dans le dégroupage de la boucle locale<sup>4</sup>.
- Le marché des *autocars/autobus* est lui aussi relativement protégé, les entreprises privées ne pouvant pas livrer concurrence aux entreprises à capitaux publics sur certaines dessertes; de plus, le régulateur n'est pas indépendant.

Les restrictions inutiles sont nombreuses dans d'autres secteurs, notamment les *professions à licence* comme les professions juridiques, médicales, dentaires et vétérinaires. La réglementation vise parfois à protéger le public, mais elle est disproportionnée par rapport à ses objectifs. Tous les pays de l'UE dressent actuellement le bilan de leurs restrictions dans les services dans le cadre de la mise en œuvre de la directive sur les services. Ce serait une bonne occasion pour l'Irlande d'éliminer ces obstacles à la concurrence et aux échanges.

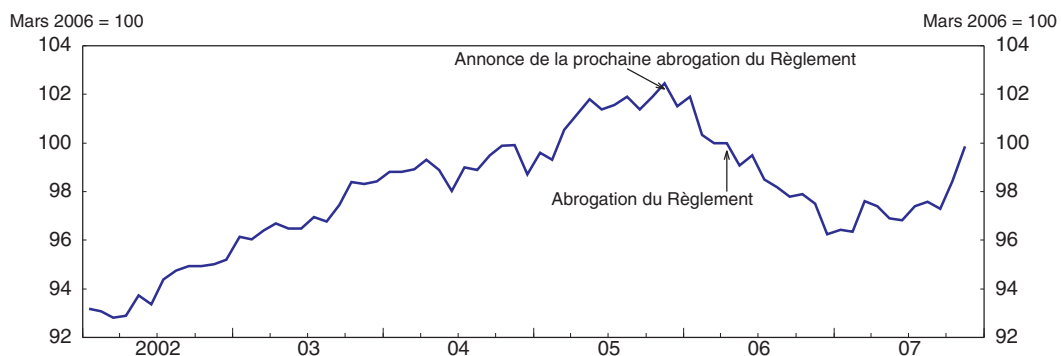
Une moindre *présence actionnariale* de l'État pourrait elle aussi améliorer l'efficacité économique. À l'heure actuelle, les entreprises à capitaux publics détiennent un monopole ou une position dominante dans les secteurs suivants : poste, énergie, transports, assurance maladie, télévision et sylviculture. L'État a en outre des participations minoritaires dans la compagnie aérienne nationale. Même si aucune règle explicite ne les favorise, les entreprises à capitaux publics peuvent bénéficier d'un avantage concurrentiel grâce à une surveillance réglementaire moins tatillonne, un coût du capital plus faible grâce à des garanties implicites, à des subventions implicites ou croisées et à la position dominante dont elles ont pu hériter parce qu'elles étaient en situation de monopole protégé.

Le *cadre de la concurrence* pose un problème général : dans ce domaine, l'application des lois peut être difficile lorsque les procédures sont de nature pénale et les règles de preuve sont également celles du droit pénal. Des progrès ont toutefois été accomplis récemment : l'Autorité irlandaise de la concurrence a obtenu 18 condamnations pénales dans une affaire d'entente, ce qui est encourageant pour la stratégie qui consiste à s'appuyer sur le droit pénal. D'ailleurs, elle est la première en Europe à avoir obtenu une condamnation à une peine de prison pour violation du droit de la concurrence. La loi sur la concurrence est en voie de réexamen. Il pourrait être utile d'introduire des principes plus clairs pour les amendes, car jusqu'à présent les pénalités prononcées ont été en général plutôt légères.

Malgré ces faiblesses, l'Irlande a bien progressé dans plusieurs secteurs depuis l'*Étude* précédente. Premièrement, le règlement concernant les produits de consommation courante, qui empêchait la concurrence sur les prix pour les produits alimentaires de base, a été abrogé. Cette abrogation marque un succès notable pour la politique de la concurrence : depuis lors, le prix relatif de ces produits a nettement baissé (graphique 1.8). Deuxièmement, les restrictions qui s'appliquaient aux pharmaciens formés à l'étranger, principal obstacle à la concurrence dans ce secteur, seront supprimées sous peu. Troisièmement, les pouvoirs du régulateur des télécommunications ont été nettement renforcés en avril 2007. Un mois plus tard, le régulateur a conclu un accord avec Eircom pour régler les principaux problèmes qui freinaient le dégroupage de la boucle locale.

### Graphique 1.8. Prix relatif des produits couverts par le Règlement concernant le commerce des produits de consommation courante

Par rapport à des produits similaires non couverts par le Règlement<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481470031736>

1. Les produits de consommation courante recouvrent des denrées alimentaires et boissons non alcoolisées, de l'alcool sans licence et des biens de consommation non durable des ménages. Les produits de consommation non courante recouvrent des denrées alimentaires et boissons non alcoolisées ainsi que des biens de consommation non durable des ménages.

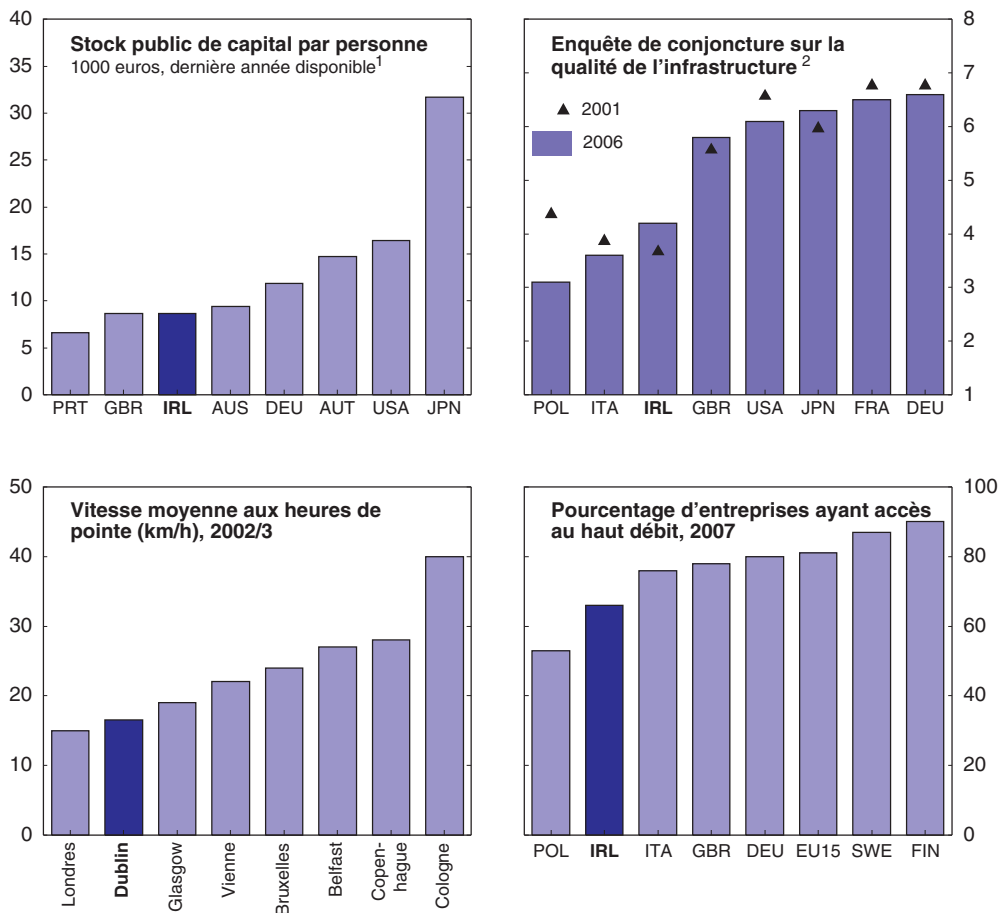
Source : Central Statistics Office, *Communiqué de presse sur l'IPC*, [www.cso.ie/releasespublications/documents/prices/current/pic.pdf](http://www.cso.ie/releasespublications/documents/prices/current/pic.pdf).


Quatrièmement, l'autorité de régulation dans le secteur de l'électricité a ordonné à ESB de céder certaines de ses centrales de façon à réduire sa part de marché. De plus, un marché de gros de l'électricité et du gaz, couvrant l'ensemble de l'île, a été mis en place en novembre 2007. Il aura un opérateur de marché indépendant et ESB ne sera plus propriétaire du réseau.

### Les goulets dans les infrastructures freinent sans doute la croissance

La forte expansion de l'activité et la rapide croissance démographique ont créé un certain nombre de goulets d'étranglement dans les infrastructures. Les tensions les plus manifestes se font sentir pour les routes, les aéroports, le réseau de transport de l'électricité, les décharges urbaines, le traitement des eaux usées et l'Internet haut débit (graphique 1.9). En 2007, une enquête réalisée auprès des entreprises du monde entier classait l'Irlande au vingt-cinquième rang dans la zone de l'OCDE pour la qualité de ses infrastructures, soit une place de mieux qu'en 2002. Ces goulets d'étranglement peuvent avoir des conséquences économiques directes, surtout parce que les investisseurs étrangers accordent beaucoup d'importance à la qualité des infrastructures dans leurs choix d'implantation. Ils peuvent aussi avoir des conséquences environnementales et sociales, notamment du point de vue de la pollution et des temps de déplacement. L'Irlande a l'un des niveaux les plus faibles d'équipements publics dans la zone de l'OCDE, mais elle a aussi l'un des taux les plus élevés d'investissement public, supérieur même à celui d'économies en transition comme la Hongrie et la Pologne. Depuis le début de cette décennie, l'investissement public atteint en moyenne 4½ pour cent du revenu national brut (RNB)<sup>5</sup>. Le dernier Plan national de développement envisage des investissements moyens (y compris les PPP) d'environ 6 % du RNB sur la durée du plan, c'est-à-dire jusqu'en 2013<sup>6</sup>. Le Plan national de développement comprend lui-même un plan décennal intitulé *Transport 21*, qui couvre une série de grands projets concernant les transports en commun et la route. Mais même avec un tel volume de dépenses, il faudra attendre 2020 pour que le niveau des équipements publics par habitant atteigne la moyenne de l'OCDE et

Graphique 1.9. Indicateurs de l'infrastructure



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481510323546>

1. Aux prix de 1995, avec les parités de pouvoir d'achat de 2000. Les données sont de 2004 pour l'Irlande, 2000 pour les autres pays.
2. Un chiffre élevé indique une bonne qualité de l'infrastructure.

Source : OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*; World Economic Forum (2002, 2007), *The Global Competitiveness Report 2001-2002* (resp. 2006-2007); National Competitiveness Council (2007), *Annual Competitiveness Report 2006*, vol. 1; Eurostat (2008), *Statistiques sur la société de l'information*, base de données en ligne (janvier).

des mesures s'imposent pour accélérer la réalisation des projets, améliorer la planification des infrastructures et mieux utiliser les services dans ce secteur (tableau 1.6)<sup>7</sup>.

### Il faudrait améliorer le système d'innovation

Pour préserver un rythme rapide de croissance de la productivité, il faudrait mettre davantage l'accent sur la recherche et l'innovation. L'enjeu essentiel à cet égard est d'accroître les capacités d'innovation des entreprises à capitaux irlandais. Avec des infrastructures nationales de recherche plus solides, il serait plus facile d'innover en Irlande même et de tirer parti des progrès réalisés à l'étranger. Les dépenses des entreprises pour la recherche-développement (R-D) ont augmenté ces dernières années, mais elles demeurent faibles par rapport à d'autres pays de l'OCDE. La majeure partie de la recherche du secteur privé est le fait de multinationales étrangères, mais même ces entreprises réalisent la plupart de leurs recherches dans leur pays d'origine. Il faut que l'Irlande améliore ses conditions cadres et puisse s'appuyer sur un vivier suffisant de

Tableau 1.6. **Progrès de la réforme structurelle : l'amélioration des infrastructures**

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Réduire la durée et l'incertitude des recours durant la procédure d'aménagement. Maintenir un juste équilibre entre le souci de répondre aux préoccupations des personnes affectées par les projets et la nécessité de veiller à ce que les biens publics soient fournis efficacement et dans les délais :	Cinquante trois grands projets d'infrastructure ont été soumis directement à la commission compétente par la procédure accélérée.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter le droit de contester les décisions d'aménagement, pour le réserver aux personnes dont les intérêts financiers seraient touchés par le projet.</li> </ul>	Aucun changement.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire le principe d'approbation tacite afin d'inciter la commission compétente à respecter les délais.</li> </ul>	Aucun changement.
Veiller à ce que les projets offrent des avantages supérieurs à leurs coûts. À cet effet :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supprimer la possibilité d'éviter une analyse coûts-avantages.</li> </ul>	Une analyse coûts-avantages intégrale est maintenant requise pour tous les projets d'une valeur de plus de 30 millions EUR et des mesures ont été prises pour assurer le respect de cette disposition.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer une unité centrale indépendante chargée de l'examen et du contrôle de la qualité des analyses coûts-avantages.</li> </ul>	Une unité a été mise en place au ministère des Finances pour promouvoir les meilleures pratiques.
Éviter le surinvestissement dans l'infrastructure et assurer une utilisation efficace des infrastructures en généralisant les redevances d'utilisation. Par exemple :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appliquer des redevances qui reflètent le coût total de la fourniture d'eau potable et de la collecte du traitement des eaux usées.</li> </ul>	Des compteurs ont été installés à la fin de 2007 pour la plupart des usagers autres que les ménages. L'eau reste gratuite pour les ménages.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un péage de congestion dans le centre de Dublin à la faveur d'une amélioration des modes de transport public.</li> </ul>	Cette initiative n'aura pas lieu d'être tant qu'on n'aura pas davantage avancé dans la réalisation du plan Transport 21.

chercheurs qualifiés si elle veut élargir sa part de la recherche. En ce qui concerne le secteur public, l'Irlande n'a que tardivement investi dans la recherche. Les financements consacrés à la R-D ont plus que doublé par rapport à la fin des années 90, mais si on les mesure en proportion du revenu national brut, ils restent faibles par rapport à d'autres pays. Le problème des effectifs a contribué jusqu'à présent à limiter la croissance des dépenses de R-D. Le nombre de diplômes de doctorat décernés chaque année est inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais la Stratégie pour la science, la technologie et l'innovation, lancée en juin 2006, vise un doublement du nombre de doctorants. La mise en œuvre de cette Stratégie constitue un volet central du Plan national de développement et supposera des dépenses de 8.2 milliards EUR sur la période du plan, dont 3.2 milliards EUR pour l'enseignement supérieur. Une augmentation du nombre de chercheurs scientifiques de haut niveau est intervenue en Irlande grâce à des financements supplémentaires de la Science Foundation Ireland (SFI).

L'*Étude* précédente avait formulé une série de recommandations pour améliorer le cadre des activités scientifiques afin d'optimiser l'utilisation d'un budget consacré à l'innovation qui est relativement limité (tableau 1.7). Par exemple, de nombreux circuits de financement se recoupent en partie et une rationalisation pourrait être utile dans ce domaine. Comme dans un grand nombre de pays, il faudrait que les universités s'efforcent davantage de commercialiser leurs recherches et de nouer des liens avec l'industrie. Enfin, il est probable que les financements sont trop dilués. Il vaudrait mieux privilégier un petit nombre de centres d'excellence, plutôt que d'encourager la recherche dans des régions qui n'atteindront sans doute pas la masse critique nécessaire. Il pourrait donc être utile de regrouper les établissements de recherche en les spécialisant davantage.

Tableau 1.7. **Progrès de la réforme structurelle : recherche et innovation**

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Améliorer les conditions cadres économiques, car elles sont le principal déterminant de la R-D. Envisager de rééquilibrer le budget de la science en utilisant davantage les instruments économiques et en réduisant les subventions directes. Évaluer la nouvelle incitation fiscale et, si elle s'avère efficace, une plus grande partie de l'enveloppe de financement devra être acheminée par ce biais.	En cours. Une nouvelle stratégie pour la science, la technologie et l'innovation met davantage l'accent sur les initiatives des entreprises. Le crédit d'impôt a été augmenté en 2006 et en 2007.
Examiner si le financement public n'est pas trop dilué et si l'Irlande n'aurait pas intérêt à concentrer ses ressources sur un nombre restreint de centres d'excellence de niveau mondial.	Le programme de grappes de recherches stratégiques (« Strategic Research Clusters ») vise à regrouper des chercheurs des milieux universitaires et industriels, compétitifs sur le plan international, dans des domaines clés comme la biotechnologie.
Améliorer la coordination entre les différents acteurs. En particulier, les dépenses d'infrastructure doivent être mieux harmonisées avec le financement des programmes et l'investissement en capital humain. Réexaminer la structure du système d'innovation pour déterminer si le meilleur moyen d'améliorer la cohérence ne serait pas de regrouper quelques-uns des organismes en place. Les pépinières d'entreprises devraient être moins nombreuses, mais plus spécialisées.	En cours, avec l'intervention de tout un ensemble d'organismes et de commissions.

### **L'objectif pour la politique de l'éducation devrait être de s'aligner sur les pays les plus performants**

La nette progression du niveau d'instruction de la population adulte a largement contribué au succès de l'Irlande. Malgré tout, l'Irlande est loin des pays de l'OCDE les plus performants sur le plan de la quantité et de la qualité de l'éducation. Sa structure économique et son objectif ambitieux de R-D exigent une main-d'œuvre plus qualifiée que dans le pays moyen<sup>8</sup>. Des améliorations seraient possibles à tous les niveaux du système éducatif (tableau 1.8). Par exemple :

- La fréquentation de l'enseignement préscolaire reste faible, avec des classes nombreuses et des cours de brève durée à ce niveau d'éducation. Les autres secteurs du système d'enseignement se sont vu accorder un rang de priorité plus élevé. Cependant, la récente augmentation des places dans les services d'accueil de l'enfance offre l'occasion de passer à un système d'accueil intégré associant un enseignement pré-primaire et une garde en crèche en un même emplacement. L'expérience internationale montre que cette solution est la meilleure pour les enfants et qu'elle satisfait davantage les parents.
- Dans l'enseignement secondaire, l'enquête PISA de l'OCDE montre que les jeunes Irlandais de 15 ans obtiennent en lecture des résultats qui sont bons, mais que ces résultats sont moyens en mathématiques et en sciences. L'un des problèmes est le soutien insuffisant des élèves en difficulté. Cibler les mesures spéciales de soutien sur les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage est plus efficace que mettre l'accent sur les enfants venant de milieux défavorisés. Du fait de l'approche d'intégration scolaire, il y a peu de programmes de rattrapage pour les enfants qui restent à la traîne, alors que plusieurs programmes spéciaux ciblent les élèves venant de milieux difficiles. Le doublement des dépenses au titre de l'éducation spéciale depuis 2004 est l'un des éléments qui ont permis à davantage d'enseignants et d'auxiliaires spécialisés de travailler exclusivement avec les enfants ayant des besoins particuliers. Il faudra de plus en plus de programmes de rattrapage plus intensifs et mieux ciblés à mesure que les enfants d'immigrés, nombreux à ne pas parler l'anglais chez eux, commenceront à entrer dans le système scolaire.



Tableau 1.8. **Progrès de la réforme structurelle : éducation**

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Investir davantage dans la scolarité pré-primaire en : <ul style="list-style-type: none"> <li>● Généralisant l'enseignement pré-primaire à partir de l'âge de trois ans.</li> </ul>	Aucun progrès.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Évitant d'avoir des classes de maternelle de plus de 30 enfants.</li> </ul>	Les effectifs moyens dans le <i>primaire</i> ont diminué et l'actuelle dotation en personnel implique une moyenne de 27 élèves par classe, mais les effectifs par classe restent déterminés au niveau local.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allongeant la durée des journées de classe.</li> </ul>	Aucun progrès.
Améliorer les résultats dans l'enseignement primaire et secondaire en ciblant davantage les efforts sur les enfants ayant des difficultés d'apprentissage (et non sur ceux venant de milieux défavorisés).	Les financements et les ressources consacrés à l'enseignement pour les enfants à besoins spéciaux sont sensiblement plus élevés.
Donner aux universités les moyens d'accroître leurs ressources et les inciter à être plus réactives aux besoins des étudiants en percevant des droits que les étudiants (y compris à temps partiel) pourront rembourser sur leur revenu ultérieur. Veiller à ce que les recettes tirées de ces droits ne viennent pas en déduction d'un financement public.	Aucun progrès.

- Le financement par étudiant dans l'enseignement supérieur se situe autour de la moyenne de l'OCDE, suite aux hausses récentes, mais reste sensiblement en-dessous du niveau atteint par les pays les mieux placés. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent difficilement se développer et attirer un personnel étranger de haut niveau. Cette situation s'explique en partie par la suppression, en 1995, des frais de scolarité dans le premier cycle<sup>9</sup>. Il s'agissait d'améliorer l'égalité d'accès, mais, si des progrès importants ont été faits à cet égard, l'objectif n'a pas été atteint. De solides arguments, aussi bien sur le plan économique que dans une optique d'équité, militent en faveur d'une plus forte participation financière des étudiants au coût de leurs études. L'Irlande devrait considérer le système en vigueur en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, où les frais de scolarité à l'entrée peuvent être couverts par un prêt remboursé ultérieurement, lorsque les revenus de l'emprunteur dépassent un certain seuil. Avec ce type de dispositif, qui constitue une source supplémentaire de financement, les établissements d'enseignement supérieur peuvent en outre se montrer plus innovants et mieux répondre aux besoins des étudiants. L'efficacité y gagne également, puisqu'on encourage les étudiants à choisir des cours plus utiles et à ne pas allonger indûment leurs études. Des mesures de réorganisation structurelle pourraient également contribuer à améliorer la qualité et à optimiser la dépense dans l'enseignement supérieur. L'*Examen de l'enseignement supérieur en Irlande* que l'OCDE a réalisé en 2005 a formulé à cet égard plusieurs propositions, notamment une plus grande autonomie de gestion, une spécialisation plus étroite et un regroupement des petits établissements afin d'atteindre la masse critique. Une plus grande souplesse – notamment grâce à la mise en place de cours du soir et de sessions durant le week-end, sera de plus en plus importante pour aider les adultes à améliorer leurs qualifications sans sortir de l'emploi.

### **Les taux d'activité pourraient être encore plus élevés**

L'immigration a été la principale source de croissance de la population active ces dernières années, mais on pourrait aussi nettement augmenter l'offre de travail des natifs dans certains domaines, notamment le travail féminin. Jusqu'à un certain point, cette évolution se fera naturellement à mesure qu'interviendront les effets de cohorte et les changements d'attitude culturelle, mais des réformes contribueront sans doute à de meilleurs résultats (tableau 1.9).

Tableau 1.9. **Progrès de la réforme structurelle : le travail féminin**

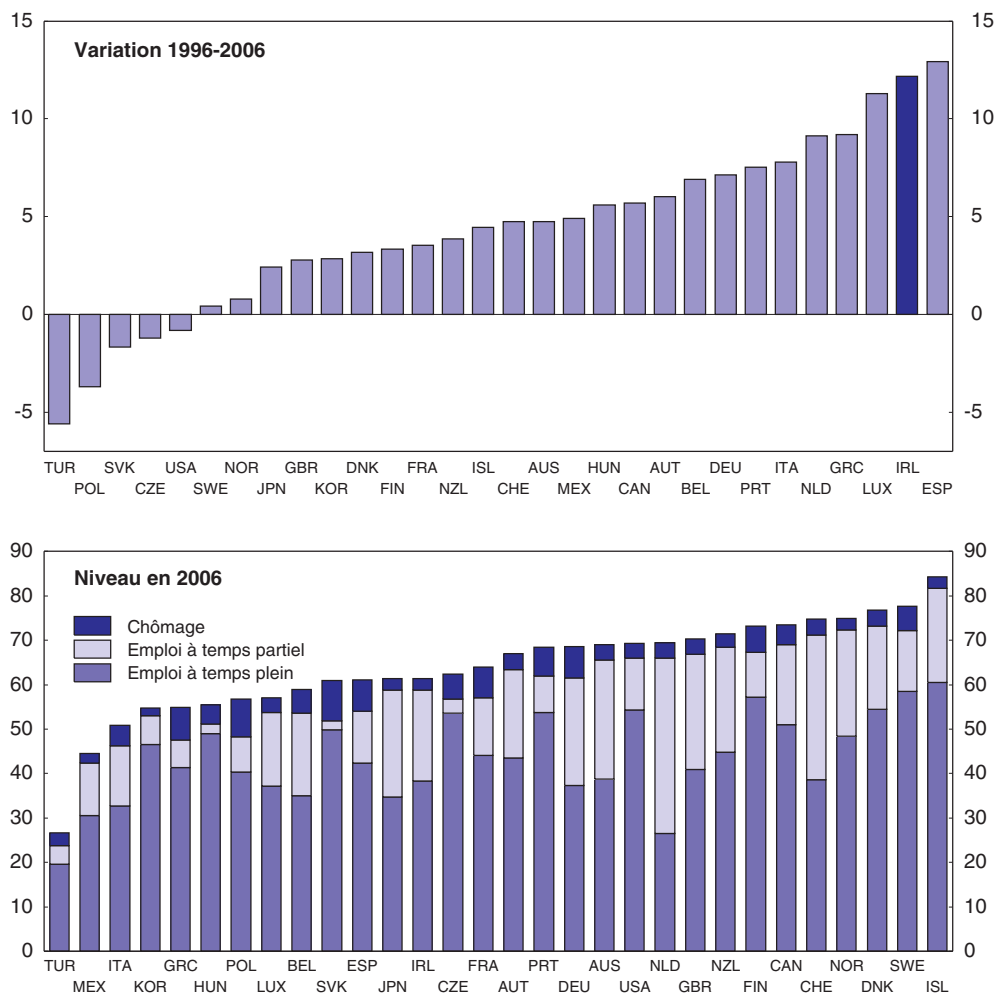
Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Encourager les services de garde extrascolaire lorsque les installations sont appropriées.	Les budgets récents comportent des crédits à cet effet et les conseils d'administration des écoles prêtent plus volontiers leurs installations.
Mettre en œuvre les mesures prévues pour accroître la capacité des filières de formation destinées aux assistantes maternelles.	Aucun progrès jusqu'à présent, mais 17 000 nouvelles places de formation devraient être créées d'ici 2010.
À terme, lier les aides pour la garde d'enfants, notamment le supplément pour jeune enfant, à la situation au regard de l'emploi ou à l'utilisation de services professionnels de garde d'enfants.	Le gouvernement a pris une mesure qui va tout à fait dans le sens contraire en augmentant jusqu'à hauteur de 7 % la prestation universelle pour enfant dans le cadre du budget 2007, sans cibler davantage cette prestation. Il a également modifié le système de subventionnement de l'aide à la garde d'enfants, l'aide étant bien plus élevée pour les allocataires sociaux que pour les parents qui travaillent.
Supprimer progressivement le crédit d'impôt pour la garde des enfants à domicile.	Aucun progrès.
Réserver en priorité l'accès des structures collectives d'accueil des jeunes enfants aux parents qui travaillent, en particulier à ceux qui élèvent seuls leurs enfants.	Les parents désavantagés, en particulier lorsqu'ils sont allocataires sociaux, ont priorité.
Pour lutter contre la pauvreté des enfants, prévoir des aides à la recherche d'emploi et à la garde des enfants pour les parents isolés. En contrepartie, rendre obligatoire la recherche d'emploi pour les parents isolés qui bénéficient d'une garantie de ressources et dont les enfants sont en âge d'être scolarisés. Envisager de conserver aux parents isolés le bénéfice d'une partie de la prestation pour une durée limitée après la reprise d'activité. Relever le seuil à partir duquel l'allocation de parent isolé commence à diminuer et abaisser le taux de réduction appliqué.	Une profonde réforme de l'aide aux parents isolés est à l'étude. La solution qui pourrait être retenue est celle de l'obligation mutuelle, qui couvre la recherche d'emploi. Le seuil supérieur de revenu pour la prestation en faveur des parents isolés a été relevé dans le budget de 2007.
Continuer de réduire le taux marginal et le taux moyen effectifs d'imposition applicables au second apporteur de revenu. Envisager d'adopter un système d'imposition individuelle.	Le taux supérieur de l'impôt sur le revenu a été ramené à 41 % et les taux moyens ont été abaissés par relèvement des seuils et augmentation des abattements et déductions.
Instituer des amendes pour les employeurs qui ne respectent pas la législation en matière d'égalité des salaires.	Aucun progrès.

Le taux d'activité des femmes a considérablement augmenté cette dernière décennie, mais comme il était au départ extrêmement faible, il reste inférieur à la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 1.10). L'emploi à temps partiel étant plus fréquent en Irlande qu'ailleurs, l'offre effective de travail des femmes est nettement inférieure à la moyenne. Par rapport au reste de la zone de l'OCDE, le taux d'activité des femmes qui ont des enfants est très faible. Comme le fait valoir *Objectif croissance* (OCDE, 2007), il est en outre important de développer l'enseignement préscolaire pour valoriser le capital humain en Irlande.

Le problème tient en partie au nombre insuffisant de places dans les services d'accueil de l'enfance, ce à quoi la Stratégie nationale pour l'accueil de l'enfance s'efforce de remédier. Elle prévoit la construction de nouvelles installations, l'objectif étant de créer 50 000 places supplémentaires d'ici à 2010. Lorsqu'elle sera pleinement mise en œuvre, le taux de couverture pour l'accueil de l'enfance dans un cadre institutionnalisé sera proche de la moyenne actuelle pour la zone de l'OCDE. Plutôt que de privilégier l'augmentation de l'offre, une politique plus équilibrée consisterait à mettre davantage l'accent sur la demande en accordant des aides au revenu pour que la garde des enfants soit plus abordable. Une telle action ne peut être engagée trop rapidement, car si la demande s'accroît plus rapidement que l'offre, les coûts vont probablement augmenter dans ce secteur. L'État dépense déjà beaucoup pour les prestations familiales, qui ont augmenté de 85 % par rapport à 2004<sup>10</sup>. Mais ces dépenses sont mal ciblées, car la prestation pour enfant et le supplément pour jeune enfant sont des transferts en espèces dont les parents bénéficient qu'ils travaillent ou non et qu'ils utilisent ou non les services de garde. L'Irlande pourrait bien mieux tirer parti de ses dépenses si l'aide était liée à l'exercice ou à la

### Graphique 1.10. L'activité des femmes a beaucoup augmenté, mais elle est encore faible

Pourcentage de femmes âgées de 15 à 64 ans dans la population active



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481512811445>

Source : OCDE (2007), base de données sur les Statistiques de la population active, septembre.

recherche d'un emploi, ou à l'utilisation des services institutionnalisés d'accueil de l'enfance (OCDE, 2003). Elle n'a pas choisi cette voie, pour ne pas créer une discrimination à l'encontre des mères qui restent au foyer. Or, il est important de convaincre le public que la fiscalité et les transferts défavorisent déjà actuellement les mères qui travaillent; avec une approche plus ciblée, on optimiserait la dépense et le système serait plus équitable.

L'Irlande manque en outre de services de garde extrascolaire. Auparavant, les conseils d'administration des écoles se montraient très réticents pour mettre à disposition leurs installations après les cours, mais quelques établissements ont fait œuvre de pionnier et sont parvenus à faire changer d'attitude les conseils d'administration les plus hésitants. L'objectif est de créer 5 000 nouvelles places d'accueil extrascolaire d'ici à 2010. Cet objectif semble réalisable, mais en fait il ne représente que 1½ pour cent de la population de 6 à 12 ans. Les autorités devraient veiller à ce que l'investissement public en bâtiments scolaires bénéficie également à la population après la classe, ce qui contribuerait à

améliorer l'accueil extrascolaire, à optimiser la dépense et à éviter aux enfants de nombreux déplacements.

Il y a en outre en Irlande un grand nombre de parents isolés dont le taux d'emploi est faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Cela a manifestement un coût économique, mais le coût social en termes de pauvreté des enfants est bien plus lourd. La meilleure solution pour faire reculer la pauvreté infantile est d'aider les parents à retrouver un emploi. Jusqu'à présent, le dispositif de protection sociale s'est montré non interventionniste, en n'encourageant pas les parents isolés à travailler, même à temps partiel, ce à quoi il faut ajouter un taux marginal effectif d'imposition qui est élevé en cas de passage du temps partiel au temps plein. On constate actuellement une évolution qui va dans le bon sens. Le Community Childcare Subvention Scheme (CCSS) aide les familles défavorisées à financer la garde de leurs enfants en octroyant des subventions aux prestataires de services communautaires afin de leur permettre d'appliquer un tarif moins élevé aux parents, déterminé sur la base de leur capacité de paiement. Le gouvernement se propose aussi de mettre en place pour les parents isolés un dispositif reposant sur la notion d'obligation mutuelle. Les modalités n'ont pas encore été élaborées, mais l'idée est de développer l'aide à la formation, à la recherche d'emploi et à la garde des enfants, tout en instaurant une obligation de recherche d'emploi lorsque l'enfant le plus jeune a atteint un certain âge. Si l'on veut que ces mesures d'activation soient couronnées de succès, il faut que le service public de l'emploi (FÁS) ait des ressources suffisantes pour pouvoir agir efficacement et répondre aux demandes supplémentaires à mesure que les bénéficiaires seront de plus en plus nombreux<sup>11</sup>.

L'impôt sur le revenu contribue lui aussi à moins inciter le deuxième apporteur de revenu à exercer un emploi à temps plein, même si le problème est moins aigu en Irlande que dans certains autres pays européens. Le système fiscal de l'Irlande se situe à mi-chemin entre l'imposition individuelle et l'imposition commune, de sorte que le deuxième apporteur de revenu peut être soumis au taux marginal supérieur (48 %, y compris les cotisations sociales) à un niveau de revenu relativement faible<sup>12</sup>.

## **Concevoir davantage les politiques dans une optique de stabilité et de viabilité**

À court terme, l'enjeu primordial est de maintenir l'économie sur une trajectoire stable; à long terme, il faut assurer la viabilité du progrès économique et social. On approfondira dans cette *Étude* trois volets de cette problématique. Il faudrait améliorer le fonctionnement du marché du logement en procédant rapidement à des réformes progressives, avant que ne se produise un nouveau redressement. Le recul dans le secteur du logement et les turbulences financières internationales montrent bien qu'il faut se préparer efficacement aux chocs pouvant remettre en cause le système financier. Parce que les recettes augmenteront plus lentement, il sera d'autant plus important de s'en tenir à une attitude budgétaire prudente et de poursuivre l'effort qui est en cours d'optimisation de la dépense publique. À long terme, le vieillissement posera lui aussi de difficiles problèmes budgétaires. On verra enfin dans un chapitre spécial quelle est l'action à mener pour faire en sorte que, dans le contexte d'une immigration en forte hausse ces derniers temps, les immigrés puissent mieux s'intégrer à terme.

### ***Les aides dans le secteur du logement devraient être plus efficaces et contribuer davantage à la stabilité***

Ces dix dernières années, l'Irlande a connu la plus forte hausse des prix immobiliers dans la zone de l'OCDE, même si ces prix étaient faibles au départ. Cette hausse est due à une forte progression du revenu disponible et au bas niveau des taux d'intérêt réels. L'évolution démographique y a contribué elle aussi : la population des tranches d'âge qui sont celles où l'on acquiert en général un logement a fortement augmenté, tandis que diminuait le nombre moyen d'occupants par logement. Enfin, l'immigration a été de grande ampleur. Dans ces conditions, les prix des logements ont flambé et sont maintenant en baisse. Le scénario le plus probable est un ajustement rapide de la construction résidentielle à un niveau plus viable, se doublant d'un nouveau recul des prix immobiliers. Pour éviter l'instabilité sur le marché du logement, à laquelle il est difficile de remédier dans le cadre d'une union monétaire, la nouvelle Commission sur la fiscalité devrait revoir la fiscalité dans ce secteur (chapitre 2).

L'Irlande a un taux élevé de propriétaires-occupants, ce qui tient en partie aux préférences sociales et culturelles du pays. Cette situation peut présenter certains avantages, mais elle est aussi en partie le résultat d'une politique coûteuse et inefficace qui fausse le marché du logement et lui fait jouer un rôle disproportionné dans l'ensemble de l'économie. Le régime fiscal du logement est très favorable et il y a eu augmentation du plafond de la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires pour les primo-acquédants. Il faudrait réduire les aides et mieux les cibler. On pourrait ainsi mieux utiliser les ressources et lisser les fluctuations futures des prix des logements. Il serait souhaitable de supprimer progressivement l'allégement au titre des intérêts hypothécaires, ou d'introduire un impôt immobilier ou un impôt sur les plus-values bien conçu. La suppression des droits de timbre en cas de primo-acquisition et la rationalisation de ces droits dans les autres cas – qui se traduiront par un paiement plus faible pour la plupart des acquéreurs – seront bénéfiques pour l'efficacité et la flexibilité du marché du logement. Les aides accordées aux titulaires de bas revenus concernent surtout le secteur du neuf. Cette solution est coûteuse et n'assure qu'une aide immédiate à une population peu nombreuse. Il serait plus efficace de mettre en place une allocation logement ou un régime de chèque habitat utilisable pour financer un emprunt hypothécaire ou un loyer.

### ***La croissance du crédit et les turbulences sur les marchés internationaux de capitaux ont créé des problèmes pour le système financier***

De même que le marché du logement, l'immobilier commercial et le secteur de la construction ont eux aussi été très dynamiques. Le crédit bancaire a donc beaucoup augmenté dans un contexte de taux d'intérêt réels très faibles et d'assouplissement des conditions de prêt. Le ratio dette/revenu du secteur privé est aujourd'hui supérieur à 200 %, contre 100 % à la fin des années 90, ce qui est élevé par rapport aux autres pays, et l'immobilier ainsi que la construction représentent une forte proportion des prêts. La Banque centrale et Autorité irlandaise des services financiers (CBFSAI) a clairement désigné la croissance rapide du crédit et le gonflement de l'endettement comme faiblesses systémiques majeures. De plus, les banques irlandaises se financent dans une très large mesure par l'émission de titres et par l'emprunt sur le marché interbancaire, ce qui suscite également une série de problèmes.

La CBFSAI a pris des mesures pour réduire les risques, notamment en affectant une plus forte pondération à certains actifs pour l'évaluation des risques, en améliorant le régime de surveillance de la liquidité et en mettant en place un nouveau code de protection

des consommateurs afin d'éviter les prêts abusifs. Avec le ralentissement des prix des logements, puis leur baisse à partir du milieu de 2007, la situation est moins préoccupante, car les prix sont plus proches des fondamentaux, le logement est plus abordable et les remboursements des nouveaux emprunteurs peuvent se stabiliser. Mais, au niveau international, les turbulences continues sur les marchés de capitaux ont entraîné un resserrement de liquidité, augmenté le coût de financement pour les banques et durci les conditions de crédit. Elles posent aussi des problèmes de transparence pour les engagements des banques et les lignes de crédit accordées aux supports d'investissement structurés, aux fonds spéculatifs et aux fonds de capital-investissement. D'après une étude de la CBFSAI, l'exposition des grandes banques irlandaises au marché des 'sub-primés' était faible, les institutions de crédit faisant état d'une très faible exposition à l'égard du marché hypothécaire américain, alors que l'investissement des banques dans les titres adossés à des créances hypothécaires est peu important. Les banques irlandaises sont rentables et bien capitalisées, de sorte qu'elles sont correctement armées pour résister à un choc. Mais le système financier doit être également préparé à faire face à une dégradation de la situation plus marquée que prévu. La Directive de l'UE relative à la garantie des dépôts est en cours d'examen et l'Irlande devrait envisager de concevoir son propre système lorsque le cadre européen sera établi. (chapitre 3).

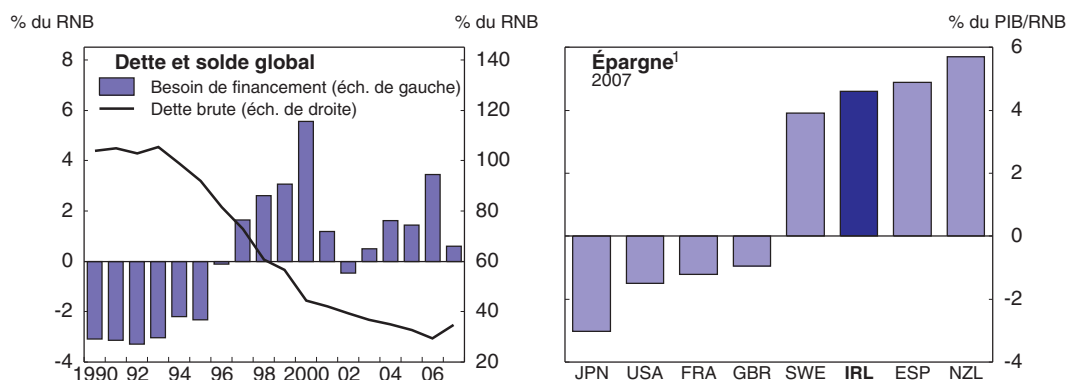
### **La politique budgétaire devra s'adapter à une plus faible croissance des recettes**

La situation budgétaire était très favorable jusqu'en 2006 – malgré l'une des plus fortes hausses des dépenses publiques dans la zone de l'OCDE – grâce à la rapide progression des recettes (chapitre 4). Le compte des administrations publiques est proche de l'équilibre ou excédentaire depuis 1995 et la dette publique est aujourd'hui très faible (graphique 1.11). Le niveau de l'épargne publique (recettes courantes moins dépenses courantes) était l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, ce qui a ouvert de vastes possibilités de financement de l'investissement à long terme. Environ 4½ pour cent du RNB ont été consacrés à l'investissement public jusqu'ici au cours de cette décennie<sup>13</sup>. En vertu d'une loi, 1 % du PNB irlandais est affecté à un fonds de réserve pour les retraites, afin, pour partie, de préfinancer les engagements futurs dans ce domaine.

Or, la croissance des recettes s'est nettement ralentie en 2007 et le solde budgétaire est tombé à environ 0.6 % du RNB, contre 3.4 % l'année précédente. Le produit des droits de timbre et de l'impôt sur les sociétés a baissé en 2007 par rapport à l'année précédente, bien que le manque à gagner au titre de l'impôt sur les sociétés ait été pour partie attendu en raison des effets négatifs sur la trésorerie de l'avance de la date de paiement de l'impôt préliminaire. Les recettes tirées des droits de timbre devraient encore se ralentir en 2008. Cette faiblesse des recettes, couplée à un ralentissement programmé de la croissance des dépenses, devrait déboucher sur un déficit d'environ 1¼ pour cent du RNB en 2008 et en 2009. Cette évolution récente met en lumière la fragilité de certains éléments des recettes fiscales (chapitre 4). À plus long terme, il faudrait éliminer, lorsqu'on ne peut démontrer leur efficacité, les dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion et qui se révèlent très coûteuses. Une Commission sur la fiscalité a été mise en place pour étudier ces questions, mais aussi d'autres dossiers tels que le financement des collectivités locales et l'instauration d'une taxe sur le carbone.

Un ralentissement de la croissance des dépenses est prévu pour ces prochaines années, mais cette croissance restera assez rapide en 2008. La mise en œuvre du Plan national de développement et la réalisation des investissements d'infrastructure sont

Graphique 1.11. **La situation budgétaire s'est détériorée**  
Secteur des administrations publiques



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481513517161>

1. Estimations de l'OCDE, recettes courantes moins dépenses courantes. En pourcentage du RNB pour l'Irlande. Les prévisions des *Perspectives économiques* pour l'Irlande ont été mises à jour pour tenir compte des derniers développements de la situation budgétaire.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques*, n° 82 et calculs de l'OCDE.

considérées comme prioritaires et les schémas budgétaires restent prudents dans l'ensemble. Il est toutefois important, à ce stade du cycle des recettes, d'éviter le carcan de généreuses dépenses sociales à long terme et d'engagements de revalorisation des rémunérations dans le secteur public.

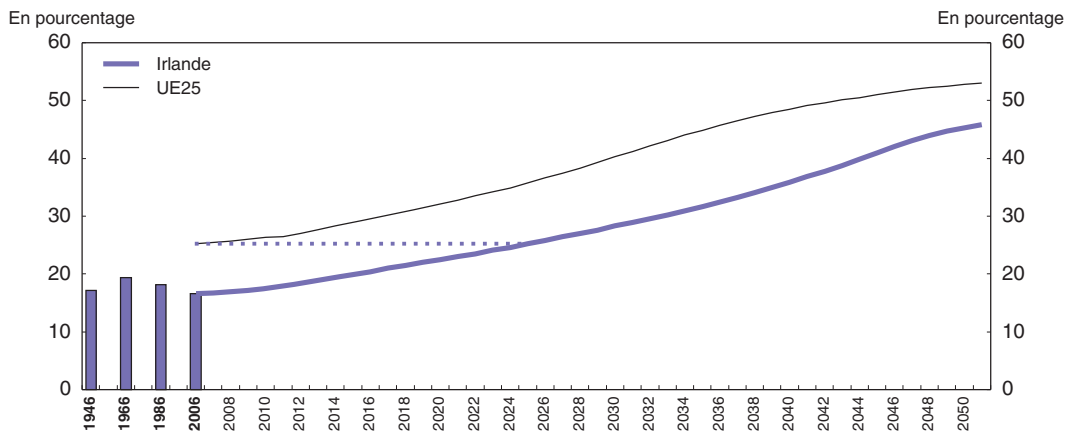
Puisque la croissance des recettes sera probablement limitée ces prochaines années, le secteur public devra s'efforcer d'améliorer davantage son efficacité et son efficacité. Des mesures ont déjà été prises en ce sens, mais il faut aller plus loin. Un examen de la fonction publique irlandaise, demandé par le gouvernement irlandais, est en cours à l'OCDE.


À l'avenir, il sera essentiel que les dépenses supplémentaires augmentent en volume les services publics et améliorent leur qualité, plutôt que d'être absorbées par les rémunérations et les prix. Le deuxième Rapport d'évaluation comparative du secteur public montre que les rémunérations dans le secteur public n'ont rien à envier à celles du secteur privé, en partie grâce à des retraites plus généreuses, et qu'il n'est pas nécessaire de les augmenter sensiblement.

### **Le vieillissement de la population pèsera sur les finances publiques à long terme**

Dans une perspective à long terme, l'Irlande devra faire face à l'une des plus fortes hausses en Europe des dépenses publiques liées à l'âge, essentiellement parce que la jeunesse de sa population implique que ces dépenses y sont actuellement faibles. L'Irlande a aujourd'hui l'une des populations les plus jeunes en Europe. Elle a du temps pour agir : il faudra attendre 2025 pour que le taux de dépendance des personnes âgées atteigne celui qui prévaut aujourd'hui dans l'UE25 (graphique 1.12). Mais cela ne doit pas être un prétexte pour différer certaines réformes nécessaires des dépenses, notamment une refonte du système de retraite (chapitre 5). Un grand nombre d'autres pays européens ont trop tardé, alors que l'Irlande a l'avantage de pouvoir commencer tôt, et donc d'étaler l'ajustement sur une plus longue période. À mesure que la population vieillira, il sera de plus en plus difficile d'assurer aux personnes âgées un revenu suffisant pour la retraite et de préserver la viabilité budgétaire du système de retraite. Le relèvement des prestations a fait reculer la pauvreté chez les personnes âgées, mais, pour la plupart des ménages, la pension

Graphique 1.12. **Taux de dépendance**  
Population de plus de 65 ans rapportée à la population d'âge actif



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481516237587>

Source : Eurostat et Central Statistics Office.

publique de retraite est loin de procurer un revenu raisonnable de remplacement pour la vieillesse. L'Irlande s'en remet pour beaucoup à l'épargne privée pour combler cet écart, mais une grande partie de la population n'épargne pas assez. L'enjeu est la mise en place d'un cadre à long terme permettant d'obtenir un niveau suffisant d'épargne privée.

L'âge effectif de la retraite est maintenant fixé à 65 ans et la poursuite de l'activité au-delà de cet âge n'est pas rare. Il subsiste néanmoins plusieurs obstacles à l'activité des travailleurs âgés. Avec la suppression progressive de l'allocation de préretraite (*Pre-Retirement Allowance*, PRETA) et l'extension du dispositif préventif d'aide aux chômeurs, les travailleurs de plus de 55 ans ne sont plus incités à cesser leur activité. Il faut malgré tout veiller à ce que d'autres solutions de retraite anticipée effective ne s'offrent pas par le biais du régime d'invalidité.

### **Une meilleure intégration est nécessaire pour tirer le meilleur parti de l'immigration**

La forte progression de l'immigration depuis une dizaine d'années, et surtout depuis l'élargissement de l'Union européenne de 2004, signifie qu'environ 15 % des actifs ne sont pas nés en Irlande. Les immigrés des années 90 étaient essentiellement britanniques ou américains, ou avaient la nationalité irlandaise par leurs parents. Cette cohorte s'est facilement intégrée à la société et au marché du travail. Depuis 2004, les immigrés proviennent surtout d'Europe de l'Est, et en particulier de Pologne et de Lituanie. Ces immigrés ont en moyenne un bon niveau d'instruction et un taux d'emploi très élevé, mais ils exercent en général des emplois bien inférieurs à leur niveau de qualification. En ce sens, ils ne sont pas pleinement intégrés à la population active et leurs talents ne sont pas pleinement exploités. Il y a enfin un troisième groupe d'immigrés, qui ne viennent pas d'Europe. Cette population d'origines très diverses connaît parfois de délicats problèmes d'intégration. En dehors des dossiers économiques et des questions qui ont trait au marché du travail, les pouvoirs publics se trouveront confrontés à de nouveaux défis ces prochaines années à mesure que les immigrés seront plus nombreux à s'installer définitivement et que les regroupements familiaux se multiplieront. La politique d'intégration démarre seulement. On verra au chapitre 6 ce qui pourrait être fait pour



mieux intégrer les immigrés et quelles sont les difficultés que soulève l'évolution incertaine de l'immigration future pour la planification des infrastructures.

## Notes

1. Ce chiffre vaut pour 2001-03 et il prend en compte la propriété effective (si une société américaine fait transiter des financements par une autre juridiction, on applique le principe de transparence et on attribue ces financements à la société américaine et pas à l'intermédiaire). Les estimations reposent sur les statistiques du CSO signalées dans Lane et Ruane (2006).
2. Par exemple, les sorties nettes totales d'IDE de 35 % du RNB en 2005 et 2006 s'expliquent essentiellement par des prêts de sociétés de l'IFSC à leurs filiales étrangères.
3. Le reste est dû à une contribution différente des diverses sources d'énergie. Voir Deloitte et Touche (2005).
4. Voir les Status Reports on Local Loop Unbundling, publiés régulièrement par ComReg.
5. La définition de l'investissement public dans les Comptes nationaux de l'OCDE diffère de celle utilisée en Irlande, sur la base de laquelle il apparaît que l'investissement public a représenté environ 6 % du RNB sur la même période.
6. Dans ce chiffre ne sont pas pris en compte des investissements publics en capital comme ceux réalisés dans les secteurs de l'électricité et du gaz, pour un montant d'environ 18 milliards EUR au cours de la même période.
7. Voir le chapitre 5 de l'OCDE (2006).
8. Pour un examen des besoins futurs en qualifications, voir Expert Group on Future Skills Needs (2007).
9. C'est le Trésor qui a en fait financé les droits au titre des étudiants depuis la suppression de ceux-ci.
10. Ce chiffre concerne le taux de l'allocation pour enfant à charge pour le premier et le deuxième enfant et inclut le supplément pour jeune enfant qui a été introduit à l'occasion du budget de 2006.
11. Cinquante millions EUR ont été affectés dans le cadre du Plan national de développement au ministère des Affaires sociales et familiales en vue d'un programme d'activation impliquant tous les allocataires sociaux, c'est-à-dire couvrant un large éventail de personnes, dont les parents isolés, les handicapés et les chômeurs.
12. À partir d'un modèle reposant sur des données microéconomiques, Callan *et al.* (2007) montrent qu'en Irlande une modification du régime fiscal du couple aurait un impact nettement plus marqué sur l'activité des femmes mariées qu'une baisse générale de l'impôt d'un coût identique pour les finances publiques.
13. La définition de l'investissement public dans les Comptes nationaux de l'OCDE diffère de celle utilisée en Irlande, sur la base de laquelle il apparaît que l'investissement public a représenté environ 6 % du RNB sur la même période.

## Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2007), *Energy Policies of IEA Countries – Ireland*, AIE, Paris.
- Callan, T., A. van Soest et J. Walsh (2007), « Tax Structure and Female Labour Market Participation: Evidence from Ireland », *IZA Discussion Paper*, n° 3090.
- Cowen, B. (2008), *Achieving the Fastest Rate of Productivity Growth of Any EU Country – A Roadmap for the Next Phase of Irish Economic Policy*, discours prononcé par le Chancelier et ministre des Finances Mr. Brian Cowen T.D., lors de la Conférence des politiques publiques Indecon à l'Académie royale irlandaise le 19 novembre 2007, Department of Finance, Dublin.
- Deloitte et Touche (2005), *Review of the Electricity Sector in Ireland*.
- Expert Group on Future Skills Needs (2007), *Tomorrow's Skills: Towards a National Skill Strategy*, 5th Report, Expert Group on Future Skills Needs, Dublin.
- Lane, P. et F. Ruane (2006), « Globalisation and the Irish Economy », Institute for International Integration Studies, *Occasional Paper*, n° 1.

OCDE (2003), *Bébés et employeurs : comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2: Autriche, Irlande et Japon, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques : Irlande*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

## Chapitre 2

# Le retournement du marché de l'immobilier

*Après de nombreuses années de croissance soutenue, le marché de l'immobilier se ralentit : les prix des logements baissent et le nombre de mises en chantier a fortement décliné. La hausse exceptionnelle de la valeur des biens immobiliers observée ces dernières années résultait pour une grande part de la progression des revenus et de la croissance démographique, mais semble bien être allée au-delà du niveau considéré comme viable. Il se pourrait que les prix des logements continuent de reculer et descendent même en dessous de leur valeur en longue période. L'investissement résidentiel affiche un fort ralentissement qui aura une incidence sur l'activité économique en général. En cas de contraction plus prononcée encore, le marché de l'immobilier pourrait présenter des risques pour la croissance économique et le système financier. La suppression progressive des politiques qui faussent ce marché pourrait contribuer à modérer les cycles futurs de l'immobilier et à préserver la compétitivité de l'économie.*

**S**i les marchés de l'immobilier ont fortement progressé dans la plupart des pays de l'OCDE au cours de la décennie écoulée, la hausse des prix réels des logements a été exceptionnelle en Irlande, où ces prix sont deux fois et demie plus élevés qu'il y a 10 ans. Cette évolution tient pour partie à des facteurs également actifs sur d'autres marchés du logement, comme la modération relative des taux d'intérêt nominaux sur la période, mais elle résulte aussi du rattrapage accompli par l'Irlande après les années du « Tigre celtique », ainsi que de la forte immigration et du niveau initial relativement modéré des prix immobiliers. Le retournement du marché immobilier est aujourd'hui avéré : les prix des logements ont entamé un reflux, alors qu'ils continuent de croître – à un rythme certes moins soutenu – dans de nombreux autres pays. La principale conséquence observée pour le moment sur l'activité économique en général découle du fort ralentissement de la construction de logements, mais on peut craindre une incidence plus marquée et des répercussions sur le système financier (chapitre 3). Ce cycle immobilier, le premier depuis que l'Irlande a rejoint l'Union économique et monétaire (UEM), soulève un certain nombre de questions de politique structurelle qu'il convient de traiter avant le début du prochain cycle.

### Le ralentissement du marché du logement

Selon l'indice permanent ajusté tsb/ESRI, les prix des logements neufs chutent, de même que ceux des logements anciens recensés par le ministère de l'Environnement (tableau 2.1). Ce recul fait suite depuis le second semestre de 2006 à une décélération durable des prix, qui pourraient encore se contracter quelque peu. L'asthénie des prix des logements s'est accompagnée d'une forte contraction du nombre de transactions. Face au ralentissement de la demande et à la chute des prix, les propriétaires-occupants sont moins enclins à opter pour un autre bien immobilier, qu'il soit d'une valeur supérieure ou inférieure, et les ménages nouvellement formés s'aventurent moins volontiers sur le chemin de l'accession à la propriété. Les logements sont certes plus abordables, mais les acheteurs potentiels se montrent probablement prudents tant que les prix ne paraissent pas stabilisés.

Ce ralentissement du marché immobilier résidentiel était attendu par beaucoup. Mais sa chronologie était difficile à prévoir et l'activité au début de 2007 a pâti à court terme d'anticipations concernant, dans un contexte préélectoral, la modification du droit de timbre. En 2005, une analyse effectuée par l'OCDE grâce à la méthode des probits avait indiqué que la probabilité d'un pic des prix réels des logements en Irlande se situait alors à un niveau à peu près médian dans l'univers des pays considérés (van den Noord, 2006). La hausse ultérieure de la valeur réelle des logements a toutefois accru cette probabilité, eu égard à l'expérience passée de l'évolution des cycles immobiliers. Le doublement du taux directeur de la BCE, qui est passé de 2 à 4 % depuis décembre 2005, a eu un net effet modérateur sur le marché du logement, même si les hausses de taux n'ont pas été instantanément prises en compte. L'analyse économétrique laisse entendre que les prix des logements sont plus sensibles aux taux d'intérêt à court terme en Irlande que dans nombre

Tableau 2.1. **Les indicateurs relatifs au marché du logement traduisent un ralentissement**

	Taux de croissance en glissement annuel							
	2006				2007			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	
<b>Prix des logements</b>								
Indice permanent tsb/ESRI	11.1	14.3	15.3	13.0	9.2	2.9	-1.8	
Neufs	11.4	11.9	12.1	9.0	9.0	7.7	3.2	
Anciens	14.4	14.1	18.9	6.8	9.0	2.1	-4.0	
<b>Prêts approuvés (volume, toutes agences)</b>								
Prêts approuvés (volume, toutes agences)	28.6	7.8	-23.3	-24.5	-21.9	-28.4	-18.3	
Permis d'aménagement	-4.5	-16.8	-6.9	-11.8	-3.1	0.7	-2.6	
Constructions	16.8	-2.6	-12.3	5.5	-19.8	-6.2		
Achèvements trimestriels de logements	24.3 <sup>1</sup>	n.d.	18.3	1.5	-8.6	-13.8	-22.8	
Enregistrement de logements neufs	15.0	12.5	13.6	-14.0	-28.0	-40.7	-52.2	

1. Les données concernant le premier et le deuxième trimestre de 2006 n'ont pas été publiées séparément.

Source : Central Statistics Office ; ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Administrations locales ; permanent tsb.

d'autres pays, comme en témoigne la popularité des prêts hypothécaires à taux variable (Rae et van den Noord, 2006).

Les perspectives sont très incertaines en matière de prix immobiliers, mais les baisses enregistrées à ce jour ont été assez modestes par rapport à la hausse massive de la période récente. La dynamique de ces prix est difficile à prévoir. Il n'est pas rare que les corrections des cycles immobiliers prennent la forme de baisses limitées, suivies de longues périodes de stagnation induites par la réticence des propriétaires à vendre à perte (en valeur nominale), dans l'attente que le niveau d'équilibre des prix rattrape les prix réels. Mais on ne peut exclure l'éventualité, si l'on se fonde sur l'expérience passée, que le recul soit plus prononcé et dépasse les limites de ce qui est considéré comme viable. Il est cependant probable que le niveau des prix des logements acceptable à long terme soit nettement plus élevé que par le passé et que les prix soient aujourd'hui assez proches de leur niveau fondamental; la progression survenue en Irlande, exceptionnelle par rapport aux autres pays de l'OCDE, traduit en partie la très solide performance économique du pays, la vigueur de son immigration et sa situation démographique singulière. Conjuguée à l'accroissement démographique et au taux élevé de formation de foyers nouveaux, la forte hausse de l'emploi et des revenus a probablement relevé de manière considérable le niveau des prix immobiliers considéré comme tenable en longue période. Jadis bas à l'aune européenne, le nombre d'unités de logement par rapport à la population s'est hissé à 417 pour 1 000 habitants et approche ainsi la moyenne communautaire, tout en restant en deçà du parc français ou allemand.

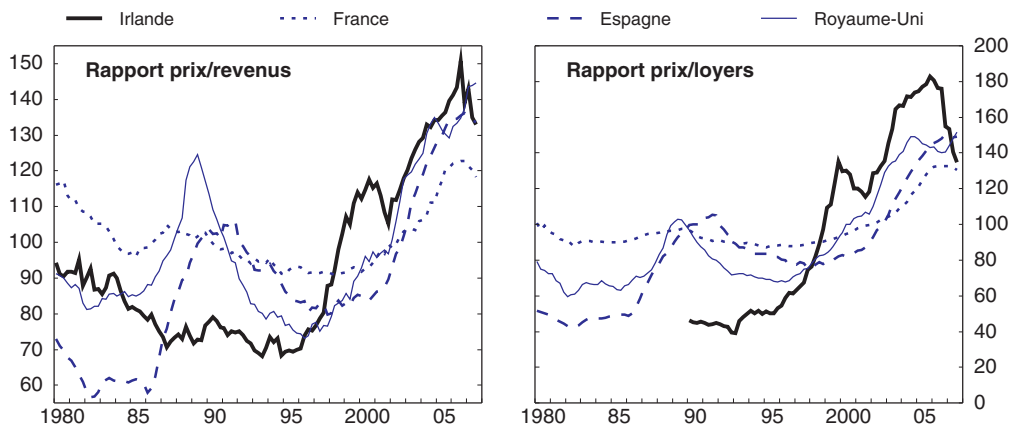
Plusieurs méthodes permettent d'apprécier l'équilibre entre la demande et l'offre immobilières et, partant, le niveau tenable en longue période des prix des logements. Ainsi, ces derniers ont beaucoup reculé par rapport aux revenus, alors que l'inflation nominale des prix immobiliers se modérait et que les revenus poursuivaient une hausse rapide (graphique 2.1). Les prix des logements ont aussi baissé par rapport aux loyers. Le rapprochement des coûts d'achat et de location a de bonnes chances de stimuler la demande d'accession à la propriété. En outre, la hausse des loyers s'est accélérée, atteignant 12 % l'année dernière. La forte demande locative actuelle reflète en partie l'incapacité d'acheter des candidats à la propriété, ce qui les contraint à rester locataires plus longtemps, et

s'explique aussi probablement par l'importance de l'immigration. La hausse des loyers et la chute des prix des logements inciteront certains ménages en primo-acquisition à acheter, même si c'est le segment inférieur du marché immobilier qui sera probablement surtout concerné au départ. En dépit du rééquilibrage du marché, la valeur des biens immobiliers résidentiels, si l'on en juge par les indicateurs passés, reste élevée en Irlande.

Selon les données d'un modèle économique, les prix des logements étaient inférieurs à leur niveau tenable en longue période en début de décennie, puis ont dépassé ce niveau (graphique 2.2). Le niveau tenable des prix des logements, dans le neuf comme dans l'ancien, a progressé au rythme relativement rapide de 5 à 10 % chaque année, ce qui peut paraître beaucoup par rapport à d'autres pays, mais reste très en dessous du taux de la fin des années 90. Cette hausse continue est en grande partie due à la croissance des revenus et à des facteurs démographiques. Il se peut toutefois que ce modèle surévalue l'effet de la démographie sur les prix, dans la mesure où les nombreux immigrants de ces deux dernières

Graphique 2.1. **Les prix des logements par rapport aux revenus et loyers**

Moyenne de 1990 T1 – 2007 T2 = 100

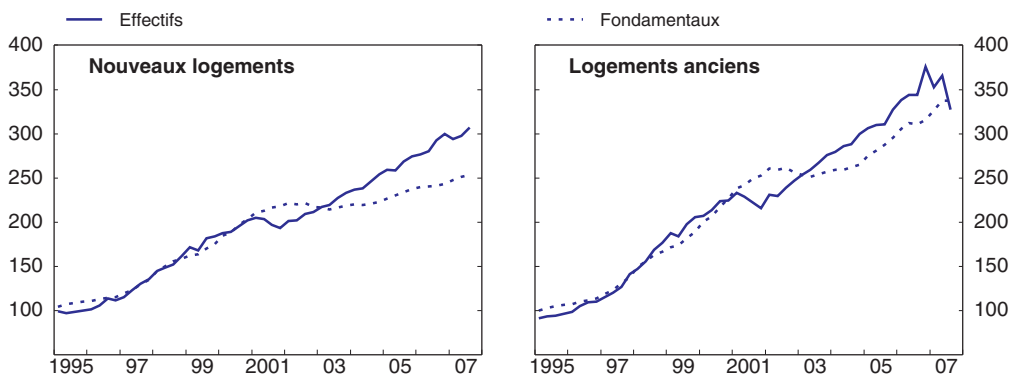


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481535271553>

Source : OCDE (2005), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, données mises à jour.

Graphique 2.2. **Prix effectifs et fondamentaux des logements**

En milliers d'euros, prix réels<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481558181141>

1. Prix nominaux déflatés par l'indice de prix à la consommation harmonisé.

Source : Rae, D. et P. van den Noord (2006), « Ireland's housing boom: What has driven it and have prices overshot? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 492, juin, avec mise à jour des données.

années ont plus de chances de se montrer initialement peu exigeants en matière de logement. S'agissant des logements anciens, le recul des prix paraît avoir comblé l'écart avec le niveau fondamental, bien que ces estimations restent très incertaines. Pour ce qui est des logements neufs, un fossé profond s'est creusé par rapport au niveau à long terme des prix immobiliers et il n'y a eu que des ajustements mineurs jusqu'ici.

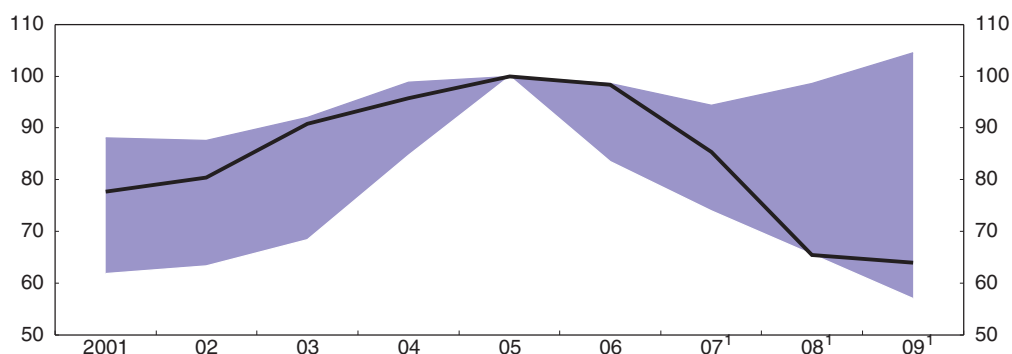
### Le fort recul de la construction résidentielle

Au premier semestre de 2007, les investissements immobiliers ont été inférieurs de 12 % au niveau enregistré un an auparavant. Ainsi s'est achevée une période d'essor de la construction résidentielle qui remonte à 1993. Au cours de cette période, l'investissement immobilier a plus que doublé en proportion du RNB et a culminé à 16 %, soit le taux le plus élevé de la zone OCDE. L'investissement résidentiel se caractérise par des cycles très nets d'accélération et de ralentissements successifs. Si on la compare à 46 périodes de forte croissance de la construction résidentielle observées dans 23 pays entre 1960 et 2004, la récente expansion irlandaise a été soutenue et le ralentissement en cours devrait donc être relativement sérieux (graphique 2.3). D'après l'OCDE, le volume des achèvements de projets immobiliers devrait tomber de quelque 90 000 unités en 2006 à 50 000 ou 60 000 en 2008, soit un niveau proche de ce qui est considéré comme tenable compte tenu de la hausse des revenus et des incidences démographiques. Mais la baisse des investissements pourrait être encore plus marquée. Les expériences vécues par d'autres pays indiquent que la correction du volume de la construction résidentielle est habituellement assez brève – brutale les deux premières années, puis suivie de deux années de stagnation. Mais certaines récessions durent plus longtemps, et c'est là un risque qui demeure pour l'Irlande, surtout si l'immigration se tasse.

Compte tenu de la place importante que la construction de logements occupe dans l'activité économique, sa contraction aura une incidence économique générale notable. Ce secteur – immobilier commercial et génie civil inclus – représente 12 % de l'emploi, sachant que l'intensité de main-d'œuvre est relativement forte dans la construction résidentielle. Il est en outre entré pour un quart dans la croissance de l'emploi de ces

Graphique 2.3. Investissement résidentiel par habitant

Indice, pic = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481564544600>

1. Prévisions de l'OCDE.

Note : La zone ombrée correspond à la distribution de l'investissement résidentiel comprise entre le 10<sup>e</sup> et le 90<sup>e</sup> percentile, lors de 46 périodes de forte expansion dans 23 pays entre 1960 et 2004, avec un pic normalisé à 100 et fixé en 2005.

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82.

dernières années. Une partie de cette main-d'œuvre a été fournie par l'immigration (chapitre 6).

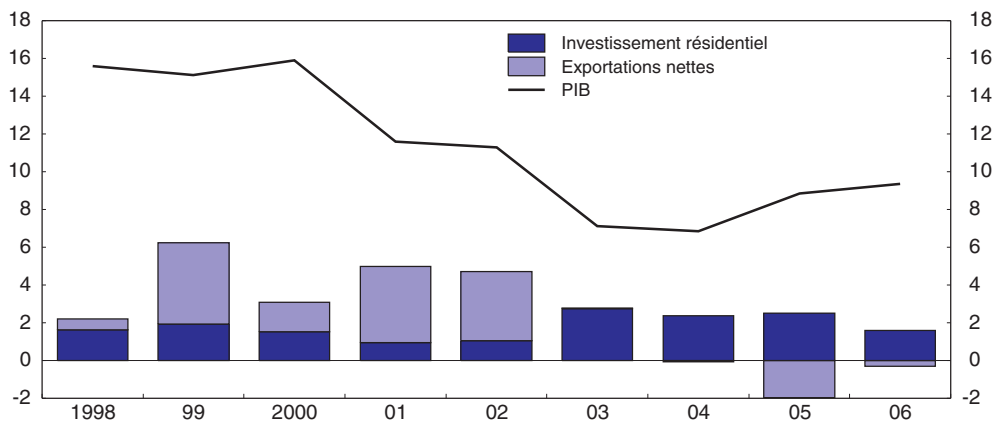
## L'impact macroéconomique de la conjoncture immobilière


Ces dernières années, la demande immobilière a eu un impact majeur sur l'économie. L'investissement résidentiel a représenté un sixième environ du RNB. De surcroît, au moment où la forte contribution des exportations nettes à la hausse de la demande enregistrée à la fin des années 90 s'atténuait, la construction résidentielle a beaucoup concouru à la croissance nominale (graphique 2.4). Il est également probable que la croissance de la consommation ait été soutenue par la hausse des prix des logements. Lorsqu'ils déménagent, les gens dépensent souvent de fortes sommes pour s'équiper en biens durables. Il se peut aussi qu'aient joué certains effets plus généraux de patrimoine et de confiance qui pourraient s'estomper au fil de la chute des prix immobiliers. Selon de nombreuses études, on ne constate pas en Irlande d'incidence très palpable de la richesse immobilière sur la consommation : la forte croissance de la consommation de ces dernières années pourrait s'expliquer davantage par la hausse des revenus et de l'emploi que par la situation immobilière. Une étude internationale fait cependant apparaître une certaine sensibilité de la consommation irlandaise au marché immobilier, dans la mesure où les propriétaires sont proportionnellement nombreux, les ratios prêt-valeur des nouveaux crédits hypothécaires élevés et les prêts dépendant des taux d'intérêt à court terme très répandus (Catte *et al.*, 2004). La confiance des consommateurs est déjà revenue à son plus bas niveau depuis 2003.

Le ralentissement aura toute une série d'effets, dont une pression accrue sur le système financier (chapitre 3) et une baisse des recettes fiscales (chapitre 4). Les simulations du modèle macroéconomique de l'OCDE effectuées pour la précédente *Étude économique* ont montré qu'une baisse d'un tiers des investissements résidentiels réduirait le PNB de 2 %, et augmenterait le chômage de pas moins de deux points de pourcentage. Si les prévisions présentées actuellement dans les *Perspectives économiques* dressent un tableau moins défavorable, le marché immobilier n'en pèse pas moins lourdement sur la

Graphique 2.4. Investissement immobilier et exportations nettes

Contribution à la croissance du PIB nominal, en pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481678643237>

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques*, n° 82.



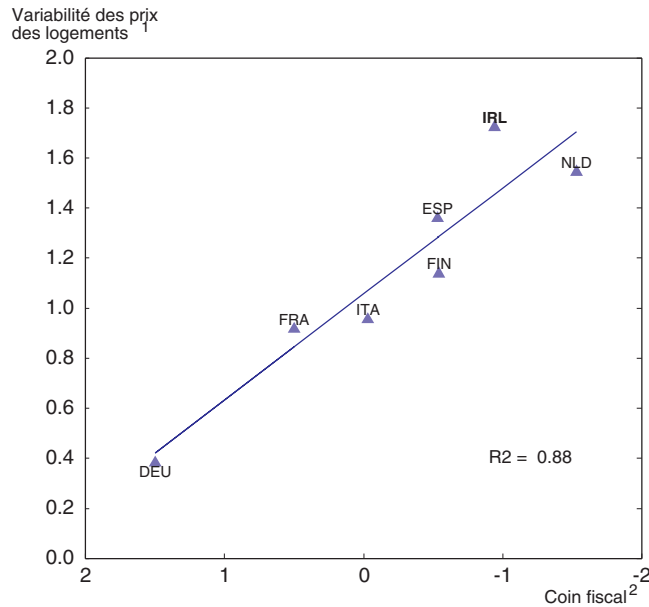
croissance en 2008. L'incidence de la baisse de l'activité immobilière résidentielle sur l'ensemble du secteur du bâtiment est partiellement compensée par la mise en chantier d'infrastructures publiques et la hausse des dépenses d'amélioration de l'habitat qui facilite la disponibilité accrue des entrepreneurs. Des répercussions se feront également sentir sur la capacité d'offre de l'économie. La contraction de la demande de main-d'œuvre dans le bâtiment devrait réduire l'immigration de travailleurs, mais la productivité moyenne augmentera au gré de la réorientation des ressources vers des secteurs économiques plus productifs.

Il s'agit là du premier cycle immobilier que connaît l'Irlande depuis son entrée dans l'UEM. Par le passé, nombre des effets du ralentissement du marché immobilier sur la demande globale pouvaient être contrebalancés à court terme par une politique monétaire accommodante. Il est peu probable que ce mécanisme puisse jouer au cours de cet épisode, notamment parce que l'Irlande semble y devancer les autres économies. Le pays a eu la chance que la Banque centrale européenne, à l'automne 2007, ne relève pas les taux d'intérêt à court terme, comme on l'avait anticipé avant les remous des marchés financiers mondiaux. La taille et la structure de son marché immobilier rendent en effet l'Irlande particulièrement sensible aux fluctuations de ces taux. Par ailleurs, la hausse initiale des prix des logements était liée à la faiblesse des taux d'intérêt réels irlandais, elle-même imputable au bas niveau des taux d'intérêt nominaux dans un contexte de morosité de la croissance dans la zone euro, alors même que l'inflation irlandaise était relativement élevée. L'augmentation des prix des logements a été en moyenne plus rapide dans les pays de la zone euro jouissant de taux d'intérêt réels bas. Ces différents éléments soulignent le rôle que jouent les autres politiques et l'importance du maintien de la compétitivité extérieure, afin que les exportations nettes puissent contribuer au rééquilibrage de l'économie (Hoeller et Rae, 2007).

Les politiques du marché du logement ne doivent pas alimenter l'instabilité de ce dernier, en particulier en l'absence de l'instrument d'action que constitue la politique monétaire. La variabilité des prix immobiliers réels est en général d'autant plus grande que le coin fiscal entre les taux d'intérêt réels hypothécaires après et avant impôt est négatif (van den Noord, 2004; graphique 2.5). En effet, la hausse du prix d'achat étant partiellement compensée par l'allègement fiscal, le système est moins apte à ralentir la hausse des prix immobiliers. Le renchérissement du marché immobilier entraîne une augmentation du montant des prêts contractés par les acheteurs, mais les autorités atténuent en partie cet effet en relevant le montant de la déduction fiscale relative aux intérêts des emprunts hypothécaires. Par ailleurs, aucune imposition du patrimoine ou des plus-values ne vient peser sur la demande immobilière au moment où les prix montent, même si des droits de timbre relativement élevés ont eu un certain effet de ralentissement sur le volume du marché.

### Graphique 2.5. La variabilité des prix des logements et le régime fiscal de l'immobilier

En pourcentage



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481765366030>

1. Écart quadratique moyen des prix réels des logements par rapport à la tendance, 1970-2006.
2. Différence entre le taux d'intérêt réel des prêts hypothécaires avant et après impôt ; législation fiscale, taux d'intérêt et inflation de 1999.

Source : Van den Noord, P. (2004), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie Internationale* et calculs de l'OCDE.

## Des politiques du logement plus efficaces

Outre qu'elle atténuerait l'instabilité conjoncturelle du marché immobilier, une plus grande efficacité des politiques serait source de gains à long terme. Le tableau 2.2 résume les recommandations formulées dans les *Études économiques* antérieures et les actions engagées depuis lors par les pouvoirs publics. L'Irlande reste le seul pays de l'OCDE qui autorise les ménages à déduire fiscalement une partie des paiements d'intérêts hypothécaires sans pour autant imposer le patrimoine, les plus-values ou le loyer imputé. Concrètement, les propriétaires-occupants peuvent ainsi bénéficier leur vie durant d'une exonération fiscale partielle des revenus investis dans leur logement.

D'autres pays qui appliquaient auparavant un dispositif similaire ont évolué vers un cadre fiscal immobilier plus efficient (encadré 2.1). L'Irlande, en revanche, dans son budget de 2008, a quelque peu pris la direction inverse en rehaussant les plafonds de l'aide fiscale accordée aux primo-accédants en matière d'intérêts d'emprunt hypothécaire<sup>1</sup>. Toutefois, de récentes mesures visant à exonérer les primo-accédants du droit de timbre, à le réduire pour la plupart des autres acquéreurs et à instaurer un barème plus progressif contribueront un peu à assouplir le marché du logement et à le rendre plus efficient; l'impact de ces mesures est relativement ténu pour le foyer moyen et l'exonération intégrale des primo-accédants est particulièrement intéressante pour les quelques acheteurs capables d'acquérir les biens immobiliers les plus onéreux (d'une valeur supérieure à 635 000 EUR).

Tableau 2.2. **Les progrès de la réforme structurelle dans le domaine du logement**

Recommandations formulées dans les précédentes <i>Études économiques</i>	Actions menées depuis l' <i>Étude économique</i> de mars 2006
Supprimer progressivement la forte distorsion en faveur du logement ancrée dans le régime fiscal. Diminuer l'incitation fiscale prévue pour les investissements immobiliers spéculatifs.	Le gouvernement a avancé dans la direction opposée : il a doublé le plafond de l'aide fiscale hypothécaire accordée aux primo-accédants. Les réformes du régime des droits de timbre réduiront les coûts de transaction supportés par la plupart des acquéreurs de biens immobiliers résidentiels.
Instaurer une taxe immobilière pour financer les infrastructures et services locaux et redistribuer ainsi une partie des gains d'aubaine réalisés par les personnes vivant près de nouvelles routes ou de nouveaux services de transport publics.	Aucun progrès.
Rendre la politique de logement social plus neutre sur le plan de l'accession au logement, en réduisant la construction de logements et en fournissant une aide accrue par le biais de la garantie de ressources et/ou des chèques logement.	Le RAS ( <i>Rental Accommodation Scheme</i> ) soutient financièrement les propriétaires privés qui accueillent durablement des locataires bénéficiaires depuis plus de 18 mois de la prestation complémentaire pour charges locatives ( <i>rent supplement</i> ). Le dernier Plan national de développement envisage des investissements de grande ampleur dans le logement social.
Développer l'offre de terrains à bâtir.	Aucun progrès.

### Encadré 2.1. Réformer la fiscalité immobilière

De nombreux pays éprouvent des difficultés à réformer la fiscalité immobilière, mais aucun pays de l'OCDE n'a conservé la palette d'avantages fiscaux dont dispose l'Irlande en matière de logement. Il s'agit là partout d'une question complexe et sensible, même si le taux élevé de propriété du logement qui caractérise l'Irlande a tendance à accroître le poids de ces contraintes. On comprend que les responsables de l'action publique montrent quelque réticence, en ces temps de relative fragilité du marché, à modifier la fiscalité immobilière. Il serait néanmoins utile, pour le long terme, de renforcer l'efficacité des politiques fiscales en matière immobilière, afin tout à la fois de réduire la probabilité que surviennent des cycles d'accélération et de ralentissements successifs et de rendre l'économie plus compétitive. Compte tenu de la situation actuelle du cycle immobilier et de ses possibles répercussions sur les prix, il serait opportun de n'intervenir que graduellement mais d'agir vite.

Le dispositif de fiscalité immobilière le moins biaisé, et le plus cohérent avec les modalités d'imposition des autres actifs, consisterait à imposer les loyers imputés et à traiter les plus-values réalisées par les propriétaires-occupants comme le sont celles tirées d'autres actifs<sup>1</sup>, en cherchant de préférence à éviter le risque d'accumulation d'un impôt important sur les plus-values au moment de la vente du bien. Dans un tel système, les coûts des emprunts et autres coûts liés au logement seraient déductibles. Aucun pays de l'OCDE n'applique aujourd'hui à la lettre un tel ensemble de politiques, mais l'Irlande est la seule à autoriser la déductibilité, à ne pas imposer les plus-values et à ne pas prélever de taxe immobilière.

D'autres pays autrefois comparables à l'Irlande en termes de diversité des avantages fiscaux immobiliers ont procédé à des réformes qui ont réduit les distorsions.

Certains pays – l'Allemagne en 1987, la France en 1997/1998<sup>2</sup> et le Royaume-Uni en 2000 – ont réformé leur fiscalité immobilière en supprimant la déductibilité des intérêts hypothécaires. Le MIRAS (*Mortgage Interest Tax Relief*) britannique a été supprimé au gré de modifications successives réparties sur une longue période. Une solution progressive de cette nature limiterait les perturbations imposées au marché du logement irlandais.

### Encadré 2.1. Réformer la fiscalité immobilière (suite)

L'Irlande a par ailleurs fait quelques pas vers une meilleure efficacité fiscale. La déductibilité des intérêts hypothécaires a été plafonnée à compter de 1974, même si des relèvements des plafonds sont intervenus en 1993 et 2003, puis en 2007 pour les primo-accédants; on l'a en outre limitée au taux standard, plutôt que marginal, en 1994. D'autres mesures visant à réformer la fiscalité immobilière pourraient :

- Limiter la déductibilité aux primo-accédants, dans le droit fil de l'objectif affiché consistant à aider les jeunes et les familles à acheter leur premier logement. Le plafond de l'allègement accordé aux personnes propriétaires depuis plus de sept années est de 6 000 EUR pour un couple et de 3 000 EUR pour une personne célibataire. Le budget affecté à cette aide en 2007 pour aider les propriétaires n'ayant pas acheté leur logement au cours des sept années écoulées a atteint 255 millions EUR.
- Réduire le nombre d'années (actuellement de sept) durant lesquelles les primo-accédants peuvent bénéficier d'allègements.
- Abaisser le plafond annuel du généreux allègement accordé aux primo-accédants.

Une stratégie utile consiste à supprimer la déduction fiscale à un moment où les paiements d'intérêts hypothécaires sont censés chuter, en raison par exemple de baisses des taux, afin d'amortir l'incidence de la mesure sur le revenu disponible des ménages emprunteurs. La diminution de la déductibilité des intérêts pourrait être rendue neutre budgétairement par une compensation au niveau des autres impôts. À titre d'exemple, elle pourrait financer de nouvelles diminutions du droit de timbre – après celles intervenues dans le budget 2008 – et améliorer ainsi le fonctionnement du marché du logement. Au minimum, un engagement de longue durée en faveur du gel du plafond de déduction en termes nominaux – comme celui pris par l'Espagne – réduirait lentement l'effet de distorsion de cette aide.

Une autre solution consiste à maintenir la déductibilité des intérêts tout en créant un impôt sur le patrimoine immobilier ou les plus-values des propriétaires-occupants. Le Danemark, la Finlande et la Suède ont ainsi augmenté ou instauré l'imposition immobilière des propriétaires, même si, dans certains cas, son montant est plutôt faible. Ce système se veut une tentative d'impôt sur les loyers imputés. Il pourrait être souhaitable de l'appliquer en Irlande pour d'autres raisons, afin par exemple de récupérer une partie des gains réalisés par les propriétaires grâce aux dépenses publiques consacrées aux infrastructures, qui renchérissent les biens immobiliers situés aux alentours<sup>3</sup>.

1. En Irlande, le patrimoine immobilier résidentiel détenu à des fins locatives est imposé, pour l'essentiel, de cette manière, les dépenses étant fiscalement déductibles mais les revenus locatifs et les plus-values imposés.
2. Où elle a été réinstaurée de manière limitée en 2007.
3. Des cotisations d'aménagement sont actuellement perçues par les collectivités locales irlandaises à titre de contribution au financement des infrastructures publiques créées pour les nouveaux projets : routes, réseaux d'assainissement, etc.

Par rapport à la majorité des autres pays membres de l'OCDE, l'Irlande affiche aujourd'hui un taux de propriété très élevé. Cette performance est en partie imputable au régime fiscal, qui est à l'origine de solides incitations à la propriété du logement, au détriment de la location et d'autres dépenses. L'opportunité d'une fiscalité plus neutre a été débattue dans l'*Étude économique* de 2006. La forte proportion des dépenses immobilières moyennes dans le budget familial – par rapport à d'autres pays – est un

indicateur de la façon dont le dispositif actuel encourage les ménages à dépenser plus pour se loger. L'offre immobilière étant limitée dans les zones convoitées, une grande partie de la pression exercée par la demande supplémentaire les conduit à payer davantage pour vivre dans les mêmes logements. Ces incitations peuvent les inciter à investir trop dans leur logement, et insuffisamment dans d'autres actifs : valeurs mobilières, retraite, etc. Les ménages courraient moins de risques s'ils répartissaient leur richesse de manière plus égale entre les différentes classes d'actifs. Le niveau élevé des prix immobiliers peut aussi dissuader l'immigration, notamment lorsque le travail qualifié fait l'objet d'une concurrence internationale et que la main-d'œuvre peut aisément choisir de s'installer dans un autre pays où l'immobilier est plus abordable. Le niveau élevé des droits de timbre et des coûts irrécupérables liés à un changement de résidence peut restreindre la mobilité interrégionale des travailleurs. S'il était plus étoffé, le marché locatif pourrait de son côté atténuer les pressions conjoncturelles que subit le marché immobilier résidentiel en rendant plus facile, pour les ménages, le passage à la marge de la propriété à la location.

Les dépenses consacrées à l'aide au logement des ménages à faible revenu sont largement orientées vers les dépenses d'équipement et la construction de nouveaux logements sociaux. Le Plan national de développement prévoit de consacrer 18 milliards EUR à des programmes de logements sociaux abordables, et 3 milliards EUR seulement aux dispositifs d'aide au loyer. Le dispositif *Affordable Housing* suppose de construire des logements permettant aux ménages à faible revenu de bénéficier de prix nettement inférieurs à la valeur réelle de marché. Conjugué à la générosité du programme visant à favoriser l'achat de leur résidence par les locataires actuels de logements sociaux, cet éventail de politiques œuvre beaucoup en faveur de la propriété du logement. Il peut certes exister des raisons justifiant d'envisager favorablement l'acquisition du logement par ses occupants, mais l'Irlande affiche déjà l'un des taux les plus élevés de propriété en Europe et les ménages devraient avoir la liberté de choisir la forme d'occupation résidentielle la plus adaptée à leur situation, au lieu d'être confrontés à un choix biaisé. De surcroît, le système actuel apporte à un nombre relativement restreint d'individus une aide d'autant plus coûteuse qu'il est très onéreux de bâtir des logements pour les vendre avec une décote. Il peut également se révéler difficile d'affecter les rares logements sociaux

#### Encadré 2.2. Synthèse des recommandations relatives au marché immobilier

- Commencer progressivement à réduire la distorsion fiscale favorable à la propriété du logement, selon les modalités suggérées à l'encadré 2.1, soit en commençant de supprimer par étapes l'allègement fiscal accordé au titre des intérêts hypothécaires, soit en créant une imposition du patrimoine immobilier ou des plus-values des propriétaires-occupants.
- Instaurer une taxe immobilière destinée à financer les infrastructures et services locaux. On pourrait ainsi élargir la base d'imposition et redistribuer une partie des effets d'aubaine dont bénéficient ceux qui vivent à proximité de projets infrastructurels publics.
- Dissocier la politique du logement social de l'octroi direct de logements publics et renforcer l'aide sous d'autres formes, comme le RAS (*Rental Accommodation Scheme*), qui utilise des logements locatifs privés de qualité pour satisfaire les besoins d'aide au logement en longue période.

nouveaux aux personnes qui en ont le plus besoin. Il pourrait être souhaitable de mettre davantage l'accent sur un système de prestations ou de chèques logement accordés sous condition de ressources, que les ménages peuvent utiliser, conformément aux dispositions du RAS (*Rental Accommodation Scheme*), soit pour rembourser un crédit, soit pour payer un loyer. Le bas niveau de l'imposition marginale des ménages à faible revenu augmente la marge de manœuvre disponible pour instaurer des prestations ainsi conditionnées aux ressources des bénéficiaires tout en préservant des incitations efficaces au travail.

### **Note**

1. Le plafond de l'aide locative a lui aussi été relevé, à 2 000 EUR pour une personne célibataire et 4 000 EUR pour un couple dont les membres sont âgés de moins de 55 ans, soit un cinquième du plafond de l'allègement fiscal accordé au titre des intérêts hypothécaires. Ces dispositions illustrent à quel point la fiscalité irlandaise favorise aussi bien le logement en général que les propriétaires-occupants en particulier.

### **Bibliographie**

- Catte, P. et al. (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, OCDE, Paris.
- Girouard, N., M. Kennedy, C. André et P. van den Noord (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475, OCDE, Paris.
- Hoeller, R. et D. Rae (2007), « Housing Markets and Adjustment in Monetary Union », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 550, OCDE, Paris.
- Muellbauer, J. (2005), « Property Taxation and the Economy after the Barker Review », *Economic Journal*, vol. 115, n° 502.
- Rae, D. et P. van den Noord (2006), « Ireland's Housing Boom: What Has Driven It and Have Prices Overshot? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 492, OCDE, Paris.
- van den Noord, P. (2006), « Are House Prices Near a Peak? A Probit Analysis for 17 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 488, OCDE, Paris.

## Chapitre 3

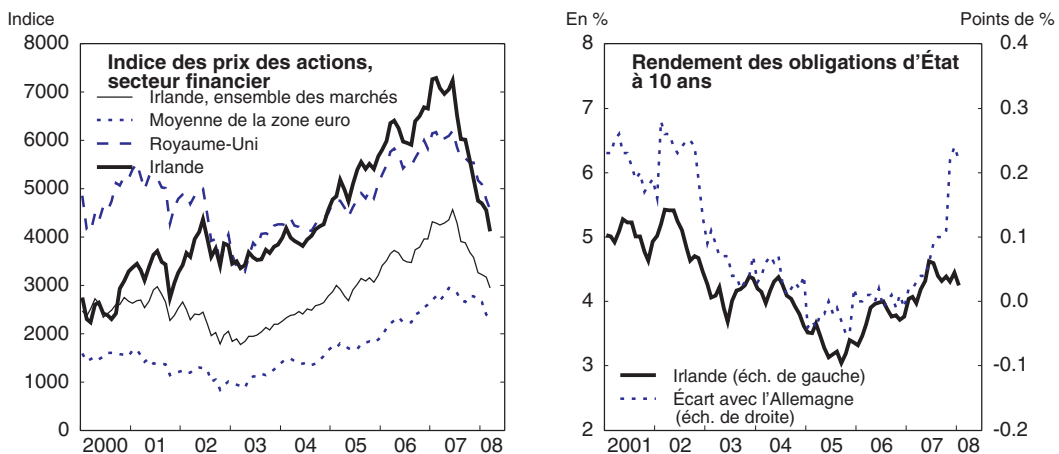
# Stabilité financière : miser sur la prudence


*L'activité de crédit a été soutenue et les taux d'endettement ont atteint des niveaux très élevés. La Banque centrale et Autorité irlandaise des services financiers (CBFSAI) a clairement mis en évidence les principales faiblesses et pris des mesures pour y remédier. Les banques irlandaises sont bien capitalisées et rentables, ce qui leur assure une certaine marge de sécurité pour faire face aux temps plus difficiles qui s'annoncent. Le présent chapitre passe en revue l'évolution du marché financier, les mesures prises par la CBFSAI et les nouveaux problèmes que les autorités doivent résoudre du fait de la crise qui frappe les marchés financiers.*

Les marchés financiers irlandais se sont développés très rapidement depuis le début du siècle. Les prêts des banques nationales ont progressé d'environ 25 % par an, soit le double du taux enregistré dans l'ensemble de la zone euro. Le renforcement de la concurrence a réduit les marges de taux d'intérêt, amenant les banques à diminuer leurs coûts, alors que l'activité de crédit a été favorisée par la vigueur du marché de l'immobilier. Les prêts immobiliers (prêts hypothécaires résidentiels, prêts immobiliers commerciaux et prêts aux entreprises du bâtiment) représentent maintenant plus de la moitié de l'encours des crédits bancaires. La croissance des dépôts a été moins rapide que celle des prêts. Une part grandissante de ceux-ci ont été financés essentiellement par l'émission de titres ainsi que par des emprunts auprès d'autres institutions financières, dont près de la moitié des banques du Royaume-Uni. Le ratio dépôts/crédit de 60 %, enregistré au milieu de 2007 en Irlande, est le plus faible des pays de l'Union européenne.

Avant l'affaiblissement du marché immobilier irlandais et les récentes turbulences sur les marchés financiers internationaux, les banques irlandaises connaissaient une situation financière très favorable : elles pouvaient s'enorgueillir du taux de rendement des actifs le plus élevé de la zone euro et avaient ramené le rapport des créances douteuses au total des prêts à 0.7 % en 2006, contre 1 % en 2000. En outre, les banques irlandaises se voient attribuer par les agences de notation des notes qui sont parmi les meilleures de la zone euro. L'indice des cours des actions financières sur l'Irish Stock Exchange a plus que triplé entre 2000 et 2006. Il a ensuite fortement diminué et ce recul a été beaucoup plus marqué que dans la zone euro en moyenne (graphique 3.1). Alors même que la situation d'endettement public net de l'Irlande est bien meilleure que celle de l'Allemagne, l'écart de rendement des bons du Trésor par rapport à ce pays est réapparu à la fin de 2007, sous l'effet des turbulences des marchés financiers.

Graphique 3.1. Prix des actions dans le secteur bancaire et rendement des obligations d'État



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482532211010>

Source : Datastream et Banque centrale européenne.



## Contenir les risques qui pèsent sur le marché financier

Depuis mai 2003, le secteur financier est supervisé par l'autorité de régulation financière (appelée jusqu'en avril 2006 l'Autorité irlandaise de régulation du secteur financier (*Irish Financial Sector Regulatory Authority*)). C'est une entité autonome située dans la banque centrale, ce qui permet une coopération étroite entre les deux. Ses principales tâches consistent à assurer un environnement réglementaire sain qui facilite la concurrence, à protéger les consommateurs et à favoriser la stabilité des services financiers (Financial Regulator, 2006). Elle joue en outre un rôle central dans la mise en œuvre des directives de l'UE concernant les services financiers. Elle réglemente les banques, les compagnies d'assurance, les intermédiaires en matière d'investissement et d'épargne pour les particuliers, les courtiers et les organismes de placement collectif, y compris ceux fonctionnant au sein de l'IFSC (Centre international pour les services financiers)<sup>1</sup>. Les prêteurs qui ne collectent pas de dépôts et qui ont été impliqués dans le développement du marché, encore limité en Irlande, des prêts hypothécaires de mauvaise qualité n'étaient pas réglementés jusqu'à récemment. Les prêts hypothécaires de mauvaise qualité représentent, selon les estimations, 2 % environ de l'ensemble du crédit hypothécaire en Irlande, constituant un nouveau mécanisme de financement pour ceux qui avaient peut-être précédemment rencontré des difficultés pour obtenir un prêt en raison, par exemple, de la nature de leur emploi, ou du fait qu'ils ne sont entrés que depuis peu dans le pays. Dans son *Financial Stability Report 2007*, la CBFSAI constate que les principaux éléments du secteur bancaire irlandais n'ont qu'un niveau d'implication minimum sur ce marché et que les ratios moyens prêts/valeur sont généralement faibles.

La CBFSAI a clairement désigné la forte croissance du crédit et l'augmentation de l'endettement comme des faiblesses systémiques majeures (CBFSAI, 2005 et 2006). Le taux d'endettement du secteur privé atteignait 216 % du RNB à la fin de 2006, contre 100 % à la fin des années 90. Ce taux figure parmi les plus élevés de l'Union européenne. La rapidité de l'augmentation est une préoccupation supplémentaire. La CBFSAI a noté que, malgré la vigueur du système bancaire, une correction des prix des biens immobiliers résidentiels et commerciaux, si elle était associée à une augmentation significative des arriérés, pourrait gravement menacer la santé du système bancaire. Elle a aussi souligné que la part excessive des opérations immobilières dans les portefeuilles de revenus et de prêts<sup>2</sup>, la baisse des marges nettes de taux d'intérêt, une réduction du caractère prospectif de la constitution de provisions<sup>3</sup> et un déficit de financement grandissant sont autant d'éléments qui ne font qu'aggraver les vulnérabilités. Le déficit de financement est comblé dans une large mesure par l'émission de titres et des emprunts sur les marchés interbancaires. Son augmentation est inquiétante, car le financement au moyen de fonds provenant du marché interbancaire est plus onéreux que le financement par les dépôts des particuliers, ce qui pèse sur la rentabilité, le premier type de financement étant en outre généralement plus sensible aux chocs affectant la confiance que le deuxième. Les risques de liquidité sont atténués par le fait qu'un grand nombre de ces engagements ont une échéance à moyen terme ainsi que par l'éventail relativement large d'options de financement dont dispose le secteur bancaire national. La CBFSAI a estimé que les risques liés au secteur des assurances étaient très faibles.

Face à la hausse marquée des prêts, la CBFSAI a pris plusieurs mesures :

- Du fait de la contraction des provisions générales et de la persistance d'un taux de croissance élevé des prêts hypothécaires, elle a accru les facteurs de pondération des

risques sur les prêts hypothécaires consentis à des propriétaires-occupants et représentant une part importante de la valeur du bien ainsi que sur les biens donnés en sûretés qui ne sont pas occupés par l'emprunteur afin de renforcer la marge de sécurité en capital. Elle a aussi augmenté les facteurs de pondération des risques appliqués aux prêts spéculatifs dans l'investissement immobilier commercial en Irlande.

- Elle a introduit de nouvelles règles de liquidité pour les institutions de crédit. Plutôt que de privilégier le stock d'actifs liquides, le nouveau régime est fondé sur une approche prospective des inadéquations en vertu de laquelle les flux de trésorerie sont affectés aux créneaux temporels pertinents.
- Elle a commencé d'appliquer un nouveau Code de protection des consommateurs, qui est entré pleinement en vigueur en juillet 2007. Ce code est légalement contraignant et comprend des principes généraux complétés par des règles plus détaillées, que les prestataires de services financiers réglementés doivent respecter. Elle a aussi publié des Règles minimales de compétence à l'intention des personnes qui fournissent des conseils ou vendent des produits financiers au détail. Plus récemment, une législation a été adoptée pour répondre aux préoccupations de la CBFSAI qui souhaitait que les prêteurs non collecteurs de dépôts et actifs sur le marché des prêts immobiliers de mauvaise qualité, ainsi que les entreprises consentant des prêts viagers hypothécaires et des prêts personnels, soient bien couverts par le nouveau Code de protection des consommateurs et les Règles minimales de compétence.
- La CBFSAI a mis en place des tests de stress portant non seulement sur le crédit<sup>4</sup>, le taux de change, les taux d'intérêt et les risques sur actions mais aussi sur les risques de liquidité (Kearns, 2006). S'agissant de ces derniers, les Rapports sur la stabilité présentent désormais une méthode pour tester les conséquences de la contraction des dépôts et de la valeur de certains actifs liquides. En revanche, ces rapports ont souligné les limites de cette technique et le fait que les comportements peuvent changer dans un contexte où l'incertitude se renforce sensiblement et rapidement.

Le tassement sensible des prix des logements et le déclin qui a suivi depuis le milieu de 2007 font disparaître une préoccupation essentielle en ramenant les prix des logements proches des fondamentaux, alors que l'immobilier devient d'un prix plus abordable et que les charges de remboursement sur les nouveaux prêts se stabilisent (CBFSAI, 2007). En outre, le taux d'accumulation de la dette par le secteur des ménages et le secteur des entreprises non financières a sensiblement diminué. En revanche, les permis de construire et les mises en chantier se sont effrités. Ce mouvement est probablement renforcé par le marché des achats destinés à la location. Depuis 2004, ce marché a progressé très rapidement, représentant 26 % de l'encours des prêts hypothécaires octroyés aux investisseurs en juin 2007. La rentabilité de ces investissements a surtout découlé de l'appréciation du capital ces dernières années, car les loyers sont restés assez stables. Les nouveaux investisseurs ne peuvent plus compter sur le revenu de la location pour couvrir leurs obligations hypothécaires. Pour ceux qui ont investi au milieu de 2007, l'écart est de 36 % selon les estimations. Une augmentation plus rapide des loyers et, pour les nouveaux investisseurs, une baisse des prix de logements ont commencé de réduire ce manque à gagner.

Le marché des biens immobiliers commerciaux a aussi été dynamique. La valorisation du capital ayant été forte jusqu'à récemment, dépassant la hausse des loyers, les rendements des investissements dans les biens immobiliers commerciaux ont été réduits

et sont maintenant faibles par rapport aux autres pays (Woods, 2007). La valorisation du capital s'est tassée considérablement en 2007, bien qu'elle se soit encore poursuivie à un rythme rapide au troisième trimestre de l'année. L'investissement sur le marché irlandais des biens immobiliers sera vraisemblablement beaucoup plus modéré en 2008 qu'en 2007. Les banques irlandaises ont également financé des investissements sur le marché immobilier du Royaume-Uni, qui s'est lui aussi considérablement affaibli. L'expérience internationale donne à penser que les phases de dépression sur le marché des biens immobiliers commerciaux tendent à avoir de plus grandes conséquences pour la stabilité du système financier qu'une forte baisse des prix des logements. De fait, les tests de stress effectués pour déterminer les conséquences d'un choc grave ont montré que la dégradation de la qualité des actifs est vraisemblablement plus forte pour les prêts immobiliers commerciaux que pour les prêts hypothécaires résidentiels.

La part globale importante des prêts immobiliers implique une très grande vulnérabilité en cas de chocs affectant le secteur. Ainsi, suite à un choc, les banques pourraient constater que la performance des prêts est corrélée et la qualité des actifs pourrait se dégrader pour nombre des créances. La corrélation des variations de prix sur les marchés est un risque supplémentaire, qui s'est effectivement matérialisé. En outre, les cycles de prix ont connu des évolutions très parallèles entre les pays ces dernières années, de sorte que la diversification internationale pourrait aggraver les risques au lieu de les atténuer au fil du temps. Une part importante des bénéfices des banques irlandaises sont réalisés à l'étranger, et en majorité au Royaume-Uni (Kearns, 2007). Toutefois, d'après une série d'indicateurs et les résultats des tests de stress, la situation du secteur bancaire est restée saine.

Les turbulences sur les marchés financiers internationaux ont accru les coûts de financement dans un environnement où les marges nettes de taux d'intérêt étaient déjà faibles et où la croissance des prêts était lente<sup>5</sup>. Les critères appliqués pour l'octroi de prêts ont été considérablement durcis et tous ces facteurs réunis pourraient rendre les banques plus circonspectes dans leurs opérations de crédit. Depuis août 2007, les taux interbancaires plus élevés n'ont guère eu d'effet sur les taux d'intérêt des nouveaux prêts consentis pour l'achat de logements, car les marges sont liées au principal taux de refinancement de la BCE. On a observé une légère augmentation du taux d'intérêt moyen sur les prêts hypothécaires existants (10 points de base) et un autre faible relèvement en décembre. Les taux applicables aux nouveaux prêts aux entreprises ont augmenté considérablement (de près de 40 points). Bien que cela soit difficile à anticiper, il est vraisemblable que les banques demanderont davantage de pièces justificatives et de garanties lorsqu'elles prêteront.

### Problèmes se posant aux pouvoirs publics et réponses apportées

Les turbulences qui ont affecté les marchés financiers internationaux ont mis en évidence plusieurs problèmes (Hurley, 2007 et BCE, 2007). La contraction des liquidités au niveau mondial est attribuée en partie à l'absence de transparence concernant les risques des banques sur le marché des prêts immobiliers de mauvaise qualité et les lignes de crédit ouvertes au bénéfice de véhicules d'investissement structurés, de fonds spéculatifs et de fonds d'actions privés. D'après une étude de la CBSFAI (CBSFAI, 2007), l'exposition des grandes banques irlandaises au marché des prêts immobiliers de mauvaise qualité est faible, la part de l'Irlande sur ce marché ne représentant que 2.3 % des nouveaux crédits hypothécaires consentis en 2006. Les institutions de crédit irlandaises ne font état que

d'une exposition très limitée au marché des 'subprimes' des États-Unis, alors que les placements dans des titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles sont peu importants. Les risques à l'égard des fonds spéculatifs ont aussi été jugés faibles. Les risques à l'égard du secteur des fonds d'actions privés sont plus conséquents, bien qu'ils ne représentent encore qu'un petit pourcentage des actifs totaux. L'initiative de la CBFSAI en faveur du renforcement de la transparence est de toute évidence la bienvenue et devrait être pérennisée. Les états actualisés de la situation des banques irlandaises ne prennent en compte aucune importante dépréciation d'actifs. La CBFSAI participe aussi à une initiative à l'échelle de la zone euro qui vise à collecter des informations sur les sociétés de véhicules financiers. Malheureusement, ces initiatives n'ont pas suffi jusqu'ici à rassurer les marchés et les cours des actions des institutions financières ne se sont pas redressées.

Compte tenu des problèmes de liquidité sur le marché interbancaire et bien qu'il ait été établi par les tests de stress que les risques de liquidité sont faibles, la CBFSAI a demandé aux banques de rendre compte toutes les semaines de leur situation de trésorerie et reçoit des bulletins actualisés réguliers sur les plans pour imprévus en matière de liquidité. Le suivi attentif de la situation implique aussi des réunions d'échange d'informations régulières entre la banque centrale, l'autorité de régulation et les responsables des principales institutions financières.

Dans le système d'assurance des dépôts irlandais, les déposants sont couverts à hauteur de 90 % de leurs dépôts et jusqu'à concurrence d'un montant de 20 000 EUR. Il s'agit du minimum requis par la Directive sur les systèmes de garantie de dépôts de l'UE, mais qui correspond à la norme du droit et de la pratique européennes et devrait suffire à assurer une protection à la majorité des déposants. Le même montant est garanti par nombre d'autres pays de l'Union européenne, bien qu'il soit beaucoup plus important aux États-Unis, où plus de 100 000 EUR sont couverts. Les autorités britanniques ont récemment annoncé que le montant garanti dans le système du Royaume-Uni, déjà plus élevé, sera considérablement augmenté, suite aux retraits en masse effectués par les déposants de la banque Northern Rock. Le système irlandais est financé *ex ante* par un prélèvement de 0.2 % sur les dépôts et le fonds de garantie disposait d'une somme de 460 millions EUR à la fin de juin 2007. Tous les systèmes de garantie conduisant à des problèmes d'aléa moral, il est difficile de déterminer le bon montant pour une assurance des dépôts. La couverture optimale est celle qui permettra de faire en sorte que les déposants dont les pertes suscitent une certaine sympathie politique « restent chez eux et ne descendent pas dans la rue » (Kaufman, 2007). Se fixer un objectif plus ambitieux réduirait l'efficacité de l'action de contrôle et de discipline que des déposants sont en mesure d'exercer sur les banques, bien que les données indiquant qu'une telle action puisse avoir lieu soient peu nombreuses. Plus importantes peut-être que le montant de la garantie sont les dispositions en place pour donner aux déposants un accès quasi immédiat à la valeur nominale de leurs dépôts assurés, ce qui est le cas aux États-Unis, mais pas en Irlande ni dans la plupart des autres pays européens. En Irlande, le système doit être en mesure de rembourser dans un délai de trois mois après que la banque centrale a déterminé qu'une institution de crédit n'est plus à même de rembourser les dépôts ou après qu'un tribunal a suspendu la possibilité pour les déposants de faire des retraits. Dans des cas exceptionnels, le système peut se voir accorder trois fois une extension des trois mois conformément à la directive européenne. Il est obligé de rembourser aussi rapidement que possible et n'est pas tenu d'attendre trois mois pour ce faire. Les problèmes de liquidité pourraient rester une préoccupation importante des déposants les

incitant à retirer leurs dépôts. En outre, le montant peu élevé dont dispose le fonds de garantie pourrait être un autre aspect pris en compte<sup>6</sup>. Un examen de la Directive sur les systèmes de garantie des dépôts est en cours actuellement dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route de l'UE face aux turbulences sur les marchés financiers internationaux.

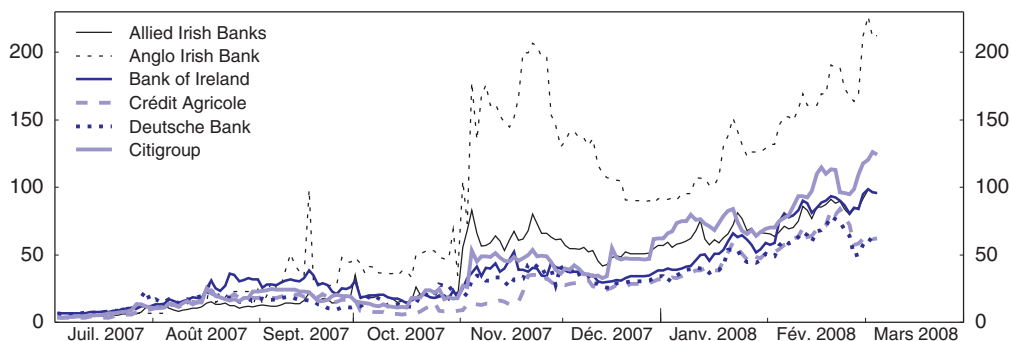
## Conclusion

La CBFSAI est une institution très respectée et le cadre réglementaire irlandais fait l'objet d'évaluations très positives dans les rapports du FMI (FMI, 2006). Elle a bien identifié les principaux problèmes de stabilité financière et a demandé aux prêteurs et aux emprunteurs de se comporter avec prudence. Elle a également pris des mesures réglementaires pour réduire les risques, a introduit un nouveau Code de protection des consommateurs, qui a contribué à éviter les pratiques de crédit prédatrices observées ailleurs, et a engagé quelques actions pour améliorer la transparence des marchés financiers. En outre, choisissant bien son moment, elle a introduit un régime de liquidité prospectif juste avant que ne surviennent les turbulences sur les marchés financiers. Par ailleurs, la croissance rapide a donné aux banques irlandaises de larges possibilités de gains, réduisant leurs incitations à s'engager dans une large mesure dans des stratégies de placement plus risquées, tout en leur permettant de rester rentables et bien capitalisées. Cependant, la crise des marchés financiers internationaux n'est pas encore terminée. Les taux des contrats d'échange sur défaillance de crédit sont encore supérieurs à ceux enregistrés dans la première partie de 2007 (graphique 3.2).

Toute évaluation de la situation ne peut bien entendu qu'être provisoire. Il n'y a pas de définition généralement acceptée de la stabilité financière, ou de son contraire, l'instabilité financière. Les organismes de réglementation peuvent être transparents, en publiant leurs travaux, leurs évaluations et leurs décisions. Mais la stabilité financière est généralement exprimée de façon négative, impliquant l'absence d'une situation non souhaitée, d'un événement extrême qui n'est pas encore intervenu et dont la probabilité n'est pas connue (Goodhart, 2006). Dans cette optique, ceux qui s'occupent de la surveillance prudentielle ne peuvent que s'employer à maintenir la solidité de la capacité d'absorption des chocs du

Graphique 3.2. **Taux des contrats d'échange sur défaillance de crédit<sup>1</sup>**

Obligations de société de rang élevé à un an



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482611580274>

1. Le taux représenté se rapporte à la prime d'assurance d'une obligation de société sur le risque de défaillance. Il est mesuré en points de base : 100 points de base signifient que 10 millions EUR sont assurés pour un coût annuel de 100 000 EUR.

Source : Datastream.

système financier et aussi se préparer à faire face aux risques d'une dégradation plus marquée que prévu de la situation.

Les turbulences récentes des marchés financiers internationaux ont incité certains à prôner une approche plus réglementaire. Cela n'est pas souhaitable. Les coûts et avantages des mesures réglementaires doivent être soigneusement pesés. Ces deux dernières décennies, les innovations financières ont abondé dans un environnement de stabilité macroéconomique; elles ont permis de réduire les contraintes de liquidité, de concevoir de nouveaux instruments de crédit adaptés à un large éventail de besoins d'emprunt et de répartir les risques. Il importe d'assurer la pérennité de ces avantages, bien que la crise qui a secoué récemment les marchés financiers ait soulevé quelques nouveaux problèmes. Faire face à ces problèmes, tout en restant vigilants quant aux évolutions des marchés financiers, devrait permettre d'assurer une bonne gestion des marchés financiers irlandais.

#### Encadré 3.1. **Résumé des recommandations sur la stabilité financière**

- Améliorer encore la transparence en passant régulièrement en revue les risques hors bilan des banques.
- Améliorer encore les tests de stress. À cet égard, la CBFSAI a établi un programme de travail qui s'appuie, entre autres, sur les suggestions du rapport d'évaluation de la stabilité du système financier du FMI.
- La Directive de l'UE sur le système de garantie des dépôts est en cours d'examen. L'Irlande devrait étudier l'efficacité de ses propres dispositifs suite à cet examen.

#### Notes

1. Les actifs totaux des banques de l'IFSC sont à peu près aussi importants que ceux des banques nationales. Cependant, les liens entre les institutions de l'IFSC et le marché financier intérieur de l'Irlande sont limités pour ce qui est de l'octroi de prêts aux résidents irlandais ou de l'acceptation de dépôts de ces résidents. En outre, les prêts interbancaires entre eux sont limités. Mais les banques de l'IFSC pourraient être une contrepartie importante des activités de transfert des risques de crédit des banques nationales alors que ces dernières pourraient détenir des titres émis par lesdites banques (voir encadré F dans Central Bank et Financial Services Authority of Ireland, 2006).
2. Au milieu de 2006, les prêts immobiliers représentaient 60 % des prêts totaux. Au Royaume-Uni, ce pourcentage était de 42 %.
3. Les provisions générales sont progressivement éliminées, eu égard aux nouvelles Normes internationales d'information financière. Ces provisions sont destinées à couvrir des pertes inhérentes mais non identifiées dans les portefeuilles de prêts.
4. En octobre 2007, l'autorité de régulation a publié des directives révisées sur les tests de stress portant sur les prêts hypothécaires résidentiels. Les institutions de crédit doivent soumettre à ces tests les prêts assortis d'un taux d'intérêt se situant à 2 % au-dessus du cours acheteur minimum de la BCE majoré d'une marge de 0.75 %; les prêts hypothécaires avec remboursement des seuls intérêts doivent être testés en tenant compte du remboursement des intérêts et du principal; le résultat du test doit déterminer la décision d'accorder un prêt; les tests de stress doivent être incorporés dans la politique de crédit de l'institution de crédit soumise à l'approbation du conseil. En outre, les tests de stress portant sur la liquidité ont été modifiés pour tenir compte du nouveau régime.
5. Les turbulences sur les marchés financiers sont examinées dans un contexte plus large dans OCDE (2007) et BCE (2007).

6. Dans le cas de retraits importants, les institutions de crédit peuvent être contraintes d'effectuer des dépôts de garantie supplémentaires dans un délai de sept jours.

### **Bibliographie**

- BCE (Banque centrale européenne) (2007), *Rapport sur la stabilité financière*, décembre.
- CBFSAI (Central Bank & Financial Services Authority of Ireland) (2005), *Financial Stability Report 2005*, Dublin.
- CBFSAI (2006), *Financial Stability Report 2006*, Dublin.
- Eisenbeis, R. A. et G. G. Kaufman (2007), « Cross-border Banking: Challenges for Deposit Insurance and Financial Stability in the European Union », *Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper Series*, n° 2006-15a.
- Financial Regulator (2006), *Consumer Protection with Innovation, Competitiveness and Competition*, Annual Report of the Financial Regulator 2006.
- FMI (2006), « Ireland: Financial System Stability Assessment Update », *IMF Country Report*, n° 06/292.
- Goodhart, C.A.E. (2006), « A Framework for Financial Stability? », *Journal of Banking and Finance*, n° 30.
- Hurley, J. (2007), « The Economic and Financial Environment in the Euro Area », discours du gouverneur à l'ACI Ireland, 11 octobre.
- Kaufman, G.G. (2007), Letter to HM Treasury's Banking Reform Team in response to the discussion paper: Banking Reform – Protecting Depositors, 27/11/2007.
- Kearns, A. (2006), « Top-down Stress Testing: the Key Results », in CBFSAI (2006), *Financial Stability Report 2007*, Dublin.
- Kearns, A. (2007), « A Financial Stability Perspective on Irish Banks' Foreign Business », in CBFSAI (2007), *Financial Stability Report 2007*, Dublin.
- Kormendy, G. (2007), « Credit Institutions Operating in the Irish Market: Their Exposures to Hedge Funds, Private Equity and the Subprime Sector », in CBFSAI (2007), *Financial Stability Report 2007*, Dublin.
- OCDE (2007), *Financial Market Trends*, n° 93, vol. 2007/2, OCDE, Paris.
- Woods, M. (2007), « A Financial Stability Analysis of the Irish Commercial Property Market », in CBFSAI (2007), *Financial Stability Report 2007*, Dublin.





## Chapitre 4

# Adapter les dépenses publiques à une croissance plus modérée des recettes

*L'affaiblissement de la croissance économique et le ralentissement du marché du logement marquent un tournant pour la politique budgétaire. Durant les années précédentes, la croissance vigoureuse des recettes a financé une expansion soutenue des dépenses publiques et une certaine réduction des taux d'imposition, tout en permettant aux autorités d'engranger un excédent budgétaire substantiel. Les finances publiques ont donc été florissantes, la dette publique nette tombant à un très bas niveau. Mais ce tableau engageant est en train de s'altérer car la croissance ralentit et les recettes fiscales augmentent plus lentement. La progression des dépenses publiques doit être ralentie. Le défi consiste à améliorer davantage les services publics sans forte augmentation des ressources. Dans ces conditions, il importera tout particulièrement d'optimiser la dépense publique et d'accélérer les réformes de la gestion publique.*

Jusqu'en 2006, les performances budgétaires ont été très satisfaisantes, la forte expansion des recettes ayant plus que compensé la vive hausse des dépenses publiques. Au cours des cinq années précédentes, les recettes publiques avaient augmenté de près de 50 % en termes réels, un peu plus rapidement que le revenu national, et cette expansion a alimenté une hausse presque aussi forte des dépenses publiques tout en permettant de rembourser la dette. Mais, en 2007, le solde budgétaire s'est dégradé rapidement car la croissance des recettes a faibli, l'excédent des administrations tombant aux environs de 0.6 % du RNB, contre 3.4 % l'année précédente. Après plusieurs années d'un dynamisme exceptionnel, la progression des recettes fiscales a été réduite de plus de moitié, essentiellement en raison du tassement du marché du logement (tableau 4.1)<sup>1</sup>. Cette dégradation reflète des modifications sous-jacentes de la fiscalité qui jouent un rôle important dans la détermination des perspectives et risques budgétaires. La croissance des dépenses devrait ralentir pour tenir compte de la croissance plus modérée des recettes : il est crucial que cet infléchissement se concrétise. Un léger déficit budgétaire est prévisible dans les prochaines années, mais la position budgétaire sous-jacente reste saine, même si la situation budgétaire est plus difficile que dans le passé récent. Afin de répondre à la demande d'une amélioration des services publics, il sera de plus en plus important de réaliser des gains d'efficacité, car les possibilités d'augmenter les dépenses s'amenuisent.

Tableau 4.1. **Situation budgétaire des administrations publiques**

Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>1</sup>	Prévisions de l'OCDE	
								2008	2009
Recettes totales	4.4	7.8	10.4	9.6	9.3	13.4	6.1	3.0	5.4
Impôts	2.7	7.2	10.7	10.5	10.2	14.8	5.7	2.6	5.6
Sur les personnes physiques	4.3	-4.0	12.7	13.2	9.3	14.9	10.5	5.2	6.1
Sur les sociétés	5.7	15.9	8.0	2.8	3.2	21.5	-15.8	-9.6	3.0
Impôts indirects	0.7	13.2	10.2	11.0	12.7	13.0	8.3	3.4	5.7
Cotisations de sécurité sociale	12.2	10.1	9.3	9.6	10.2	10.8	9.1	5.2	5.8
Dépenses	16.7	12.2	7.4	7.1	9.9	8.1	13.7	7.6	5.7
<i>Pour mémoire</i>									
Capacité de financement des administrations publiques (% du RNB)	1.2	-0.5	0.6	1.6	1.4	3.4	0.6	-1.2	-1.3
Épargne (% du RNB)	5.2	3.3	3.6	4.4	4.2	6.6	4.6	2.7	2.4
Dette brute (% du RNB)	44.0	42.3	39.4	38.5	37.8	34.7	34.8	36.6	38.4
Dépenses par habitant (milliers EUR, prix de 2007)	11.94	12.58	12.86	13.36	14.00	14.40	15.20	15.78	16.38

1. Prévisions de l'OCDE tirées des *Perspectives économiques*, n° 82, mais actualisées avec des informations ultérieures sur la situation budgétaire, provenant notamment du budget 2008. L'impact des modifications discrétionnaires des politiques sur les prévisions est faible.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 82; Department of Finance, *Budget 2008* et calculs de l'OCDE.

## Les recettes fiscales sont moins robustes

La croissance des recettes a brutalement ralenti en 2007 et devrait être médiocre en 2008. Ce fléchissement résulte en partie d'une chute plus marquée que prévu des recettes au titre des droits de timbre, l'activité sur le marché du logement s'étant contractée. Le budget pour 2007 prévoyait un certain nombre de mesures visant à alléger la fiscalité des revenus : augmentation des crédits d'impôt, relèvement des tranches d'imposition au taux ordinaire et réduction de 1 point du taux supérieur de l'impôt sur le revenu, ramené à 41 %. Le budget 2008 contenait peu de mesures discrétionnaires, hormis un ajustement des crédits et des abattements de telle sorte que les petits salariés restent non imposables et que les salariés moyens continuent d'échapper au taux supérieur de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'une réforme du régime des droits de timbre sur les logements. À terme, la croissance des recettes reprendra, mais compte tenu d'une progression plus lente de l'activité économique, elle ne dépassera pas la moitié environ du taux observé ces dernières années.

Ces évolutions sont déterminées par une profonde modification de la composition des recettes fiscales, constituées encore pour l'essentiel des rentrées au titre des impôts sur le revenu, les sociétés et la consommation. La part des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale a diminué au profit des impôts indirects et des impôts sur le capital (tableau 4.2). Ainsi, le produit des droits de timbre est passé de 0.4 milliard EUR en 1995 à

Tableau 4.2. **La composition des recettes fiscales a changé**

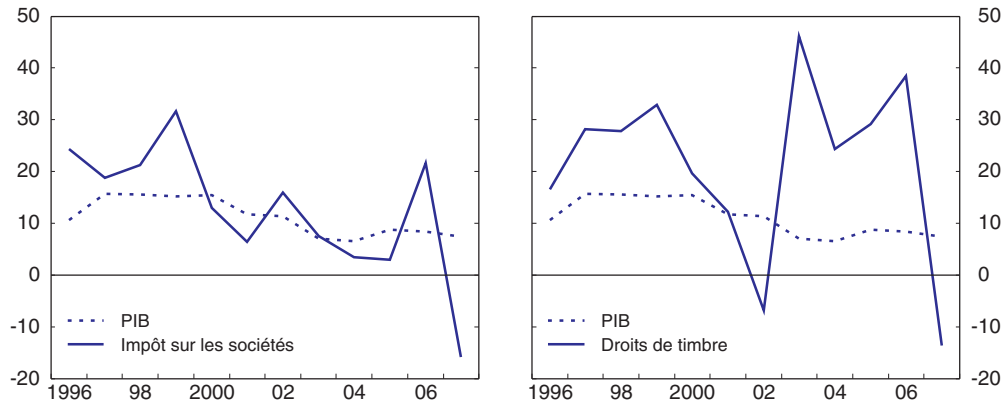

Part des recettes		
	1995	2007
Impôt sur le revenu et cotisations de sécurité sociale	44.3	37.4
Impôt sur les sociétés et impôts sur le capital	9.1	16.4
Droits d'accise	15.4	9.7
TVA	19.4	24.2
Droits de timbre	2.1	5.3
Autres	9.7	7.1

Source : Central Statistics Office, *Annual Income and Expenditure Table* ; Department of Finance, *Budget 2008* et calculs de l'OCDE.

3.2 milliards EUR en 2007, pour représenter environ 5 % des recettes totales. Ainsi qu'en témoigne les évolutions récentes, ces flux croissants de recettes sont relativement variables (graphique 4.1), et ce pour deux raisons. Premièrement, ces recettes fiscales réagissent souvent très vivement aux variations de l'assiette sous-jacente. À titre d'exemple, comme dans d'autres pays, les entreprises peuvent déduire leurs pertes de la base de l'impôt sur les sociétés, aussi les recettes sont très sensibles aux fluctuations de la rentabilité des entreprises. Deuxièmement, les bases d'imposition sous-jacentes sont plus instables que le PIB. S'agissant du droit de timbre, celui-ci est assis sur la valeur des transactions immobilières, qui sont très cycliques car le nombre de logements vendus et le prix des logements tendent à évoluer dans le même sens. Selon des estimations, une baisse de 10 % du prix des logements et une baisse de 20 % du volume des transactions pourrait réduire le produit des droits de timbre à raison de quelque 0.5 point de pourcentage du RNB. À certains égards, la montée en puissance de ces impôts affaiblit le lien entre les recettes fiscales et le RNB et diversifie les sources du revenu de l'État, qui serait dans l'ensemble moins exposé aux fluctuations conjoncturelles. Cependant, à certains moments, ces facteurs peuvent converger pour déclencher une « véritable tempête ». En 2006, le dynamisme de l'économie et l'essor du marché du logement ont dopé les recettes, mais un fléchissement de l'activité conjugué à une correction sur le

## Graphique 4.1. Recettes au titre de l'impôt sur les sociétés et des droits de timbre

Variation en pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481771014678>

Source : Central Statistics Office, *Annual Income and Expenditure Tables*; OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques*, n° 82 et calculs de l'OCDE.

marché du logement pourrait à l'inverse se solder par un important déficit de recettes. Il faut prendre en compte le caractère plus instable des recettes, comme on l'a fait dans les budgets récents, lorsqu'on évalue l'orientation appropriée de la politique budgétaire.

À plus long terme, certaines composantes des recettes fiscales pourraient subir une érosion structurelle. En particulier, les recettes de TVA au titre des logements neufs et les droits de timbre sur les transactions immobilières auront tendance à faiblir avec l'achèvement du processus de « rattrapage » marqué par la remise aux normes du parc de logements. En outre, environ la moitié des rentrées d'impôts sur les sociétés en 2006 provenaient d'entreprises soutenues par l'Agence du développement industriel (IDA, 2007). Cela représente près de 1.5 % du RNB. Les bases de l'impôt sur les sociétés sont extrêmement mobiles d'une frontière à l'autre, et ces bénéfices pourraient être assez aisément transférés ailleurs de sorte que les recettes fiscales diminueraient. Même si les autorités demeurent résolues à maintenir le taux actuel d'imposition des sociétés, les avantages relatifs d'une implantation en Irlande dépendent de bien d'autres facteurs, notamment le taux d'imposition dans les autres pays. Ces dernières années, le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés a baissé considérablement dans l'Union européenne, et plusieurs pays ont annoncé de nouvelles réductions.

Le système fiscal continue de créer de fortes distorsions et les dépenses fiscales engendrent d'importantes pertes de recettes. Plus de la moitié du coût des allègements est imputable aux crédits d'impôt personnel de base et aux pensions. D'importantes dépenses fiscales sont aussi liées au logement (chapitre 2). En 2003, on a estimé que les dépenses fiscales (non compris les crédits d'impôt personnel de base) représentaient environ un sixième des dépenses courantes. À la suite d'un réexamen des dispositifs en 2005, plusieurs allègements liés à l'impôt immobilier ont été supprimés et le montant total déductible par les différents contribuables a été plafonné, mais le coût de certains des dégrèvements restants s'est sans doute accru. Beaucoup d'allègements fiscaux perdurent. Un petit nombre de nouveaux allègements ont été introduits dans le budget pour 2007 et certains autres ont été étendus ou renouvelés. Comme on le faisait valoir dans l'*Étude 2006* (OCDE, 2006), ces dépenses fiscales faussent l'activité économique et contribuent à abaisser le taux effectif d'imposition des titulaires des revenus les plus élevés, les dégrèvements étant

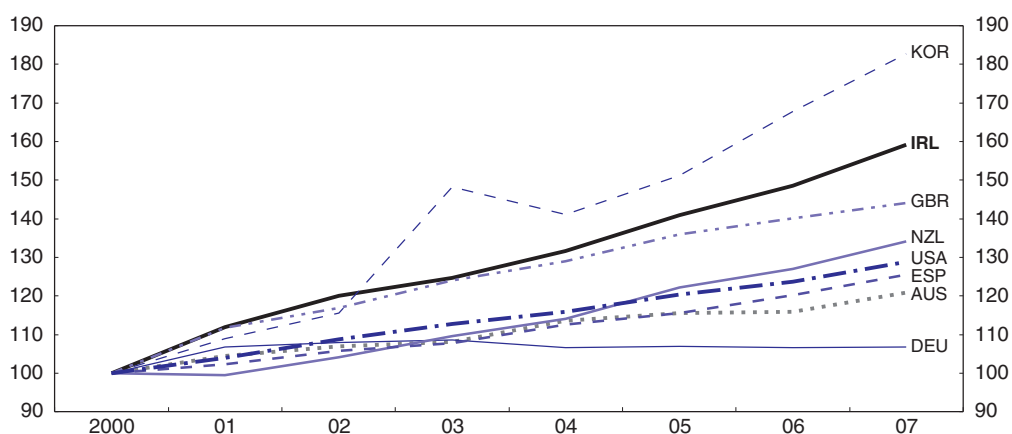
généralement plus importants pour ces contribuables. Les données pour 2003 ont montré qu'un tiers des 400 plus gros contribuables étaient soumis à un taux effectif d'imposition inférieur à 25 %. Le plafonnement introduit en 2006 afin d'assurer qu'au moins 50 % du revenu brut d'une personne physique sont assujettis à l'impôt a contribué à faire face à ce problème et a permis, selon les estimations, d'engranger 70 millions EUR supplémentaires. Les 1½ pour cent de contribuables dans la tranche supérieure du revenu contribuent pour plus d'un quart aux recettes totales au titre de l'impôt sur le revenu en 2007. La baisse des droits de timbre moyens sur les biens résidentiels, la simplification du barème et l'exonération accordée aux primo-accédants dans les budgets récents sont des mesures salutaires, qui devraient accroître la mobilité et doper l'activité sur le marché immobilier, même si l'économie d'impôt d'environ 5 000 EUR sur un bien de taille moyenne ne représente que moins de 2 % de sa valeur. Une Commission sur la fiscalité a été établie avec pour mission d'examiner le rôle général des différents types d'impôts, l'efficacité des dépenses fiscales, le financement des collectivités et l'instauration d'une taxe sur le carbone. Le budget 2008 contient déjà des mesures fiscales visant à réduire la pollution : un lien est établi entre les émissions de dioxyde de carbone et le montant de la taxe d'immatriculation des véhicules, les déductions pour amortissement et frais en faveur des voitures de fonction sont abaissées. Le budget prévoit également une modulation de la taxe sur les véhicules à moteur en fonction de la cylindrée.


## Les dépenses publiques vont probablement ralentir

Les dépenses publiques ont augmenté d'environ 15 % en termes nominaux en 2007. Leur progression devrait se modérer en 2008 pour atteindre un taux annuel de l'ordre de 5-6 % les années suivantes. Cela suppose un changement de rythme considérable après le rattrapage rapide des années antérieures : entre 2000 et 2006, la croissance des dépenses publiques a été plus rapide que dans tous les autres pays de l'OCDE à l'exception de la Corée (graphique 4.2). Pareilles hausses fortes et durables des dépenses publiques ont rarement été enregistrées dans les pays développés depuis les années 60, même si la part des dépenses publiques dans le revenu national reste faible par rapport aux autres pays de

Graphique 4.2. **Les dépenses réelles se sont accrues rapidement**

Hausse cumulative depuis 2000



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481822412501>

Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82.

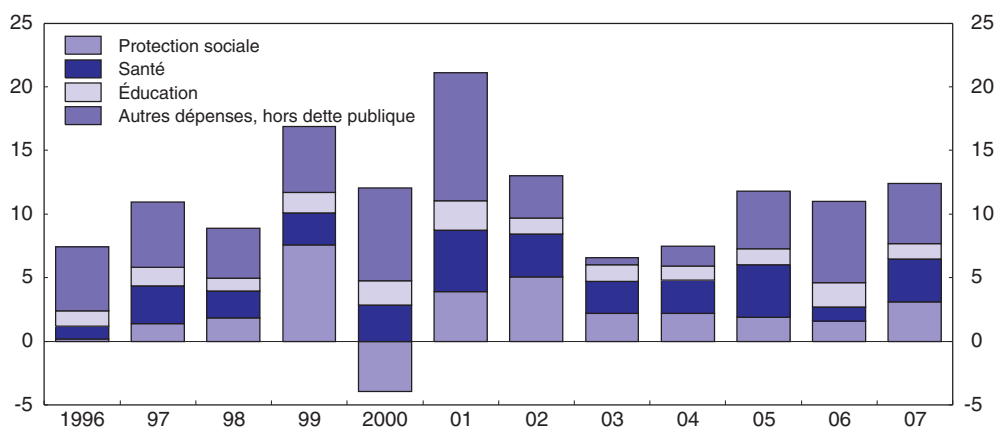
l'OCDE. L'augmentation sera beaucoup plus modérée que ces dernières années, mais elle n'en restera pas moins plus rapide que dans la plupart des autres pays de la zone euro.

Les pouvoirs publics ont donné la priorité à l'investissement sur les dépenses courantes; en particulier, ils se sont engagés à mettre en œuvre le programme de 184 milliards EUR de dépenses publiques du Plan national de développement 2007-13. L'enveloppe budgétaire pluriannuelle d'investissement 2008-12 se chiffre à 56.6 milliards EUR. Les principales priorités de dépenses sont l'amélioration de l'infrastructure économique et la réduction de l'exclusion sociale, encore que d'importants crédits soient également prévus pour l'entreprise et l'innovation, la valorisation du capital humain et les infrastructures sociales. L'Irlande a déjà l'un des taux d'investissement public parmi les plus élevés de la zone OCDE, à égalité avec celui de l'Espagne et à peine inférieur à ceux de la Corée, du Mexique et de la République tchèque. Le budget 2008 a avancé certains investissements par rapport aux plans antérieurs, en particulier pour les projets de transports publics et la construction de routes. La croissance des dépenses d'équipement ralentira fortement après 2008, mais l'investissement public sera maintenu à un niveau élevé comme le prévoit le Plan national de développement. À la différence des précédents plans nationaux de développement, le rôle des financements de l'UE sera négligeable car l'Irlande ne figure plus parmi les États de l'Union à faible revenu.

Depuis 2006, la croissance des dépenses courantes a été également rapide, quoique moins forte que celle de l'investissement. Elle devrait se modérer au cours des années à venir. L'augmentation des dépenses publiques courantes prévue dans les budgets 2007 et 2008 a été largement répartie. Les principales modifications discrétionnaires ont consisté à relever le niveau de la pension publique et accroître le degré de générosité des prestations sociales en termes réels. La pension publique contributive est passée de 193.30 EUR à 223.30 EUR par semaine pour une personne seule, la prestation pour enfant à charge de 150 EUR à 166 EUR et le taux de base de diverses prestations pour adultes de 165.80 EUR à 197 EUR.

Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'une hausse des niveaux des prestations et d'un accroissement des crédits pour les soins de santé qui ont été les principaux facteurs de l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le RNB ces dernières années (graphique 4.3). En termes réels, les dépenses courantes pour des services sociaux tels que la santé et l'éducation ont augmenté d'un quart entre 2004 et 2007<sup>2</sup>. Le gouvernement a majoré les prestations de base (notamment l'indemnité de chômage) de 18 % en termes réels entre 2005 et 2007 et a largement atteint son objectif qui était d'en porter le montant à 30 % du salaire moyen. En vertu de l'Accord de partenariat social (*Social Partnership Agreement*), le gouvernement s'engage à maintenir ce niveau à long terme, mais il n'apparaît pas clairement si cet objectif est défini en termes réels ou en pourcentage du salaire moyen. La viabilité des engagements de long terme devrait être jugée dans un cadre plus clair en ce qui concerne les objectifs et le niveau des prestations sociales (chapitre 5). Étant donné que les paiements de transfert sont devenus plus généreux, la conception et l'administration des prestations doivent mieux prendre en compte les effets négatifs sur l'offre de travail. Il est frappant de constater qu'un cinquième de la population d'âge actif perçoit une aide au revenu sous une forme ou sous une autre, et ce en dépit du dynamisme de l'économie et d'un taux de chômage proche de 5 %, et alors même que la population est jeune<sup>3</sup>. Le financement de la dépendance a été réformé. À partir de 2008, les bénéficiaires auront droit à la même aide financière, qu'ils occupent un lit de long séjour

Graphique 4.3. **Principales composantes de la hausse des dépenses publiques**  
Contributions à la croissance annuelle des dépenses publiques, en pourcentage



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481826185871>

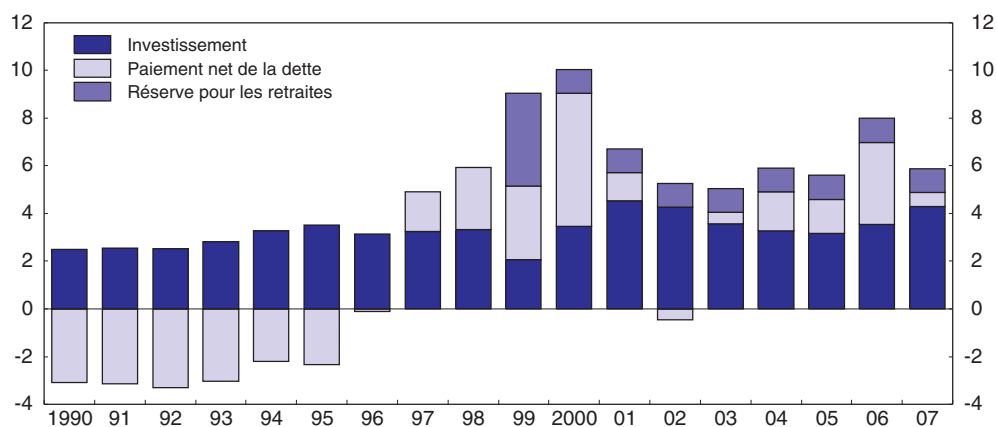
Source : Central Statistics Office, *Annual Income and Expenditure Tables*; Department of Finance, *Budget 2008* et calculs de l'OCDE.

public ou privé. Ils continueront de participer aux frais, mais ne verseront pas plus de 80 % de leur revenu disponible. Si les sommes exigibles excèdent ce niveau, le montant restant sera imputé sur la valeur du logement de l'intéressé et remboursé lors du règlement de la succession (jusqu'à concurrence de 15 % de la valeur du logement).

### Les performances budgétaires sont restées bonnes mais se dégradent

Ces dernières années et jusqu'en 2006, on a enregistré un excédent des recettes sur les dépenses courantes qui a été largement affecté à l'amélioration des infrastructures publiques (graphique 4.4); une fraction a été reversée au Fonds national de réserve pour les retraites (*National Pension Reserve Fund - NPRF*) afin de couvrir les coûts de retraite futurs (chapitre 5) et une faible part a été consacrée au remboursement de la dette publique. L'excédent budgétaire s'est réduit (d'environ 2 points de RNB en 2007) car la croissance des

Graphique 4.4. **La situation budgétaire des administrations publiques s'est améliorée**  
En pourcentage du RNB



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/481833813647>

Source : OCDE (2007), *base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82 et calculs de l'OCDE.

recettes a brusquement ralenti alors que les dépenses ont augmenté à un rythme supérieur à 10 %. La hausse des dépenses devrait se modérer en 2008 mais restera nettement supérieure à celle des recettes. Le budget 2008 table sur un déficit de l'ordre de 1 % du RNB dans les années à venir. L'accroissement du déficit est plus prononcé que ne l'impliquent les corrélations passées selon lesquelles l'excédent budgétaire primaire devrait diminuer d'environ 0.4-0.5 % de RNB pour chaque réduction de 1 point de la production par rapport au potentiel (Girouard et André, 2005). Cet écart résulte en partie d'une forte contraction inattendue des recettes au titre de l'impôt sur la propriété. Les budgets récents ont été élaborés sur la base d'hypothèses prudentes concernant la croissance économique et prévoyaient une importante provision générale pour faire face à une dégradation imprévue du solde budgétaire, mais la forte hausse des dépenses en 2007 s'est avérée malencontreuse étant donné l'évolution des recettes, et le freinage prévu des dépenses ne comble que partiellement l'écart par rapport au taux de croissance des recettes. Il importe d'assurer que la progression des dépenses reste compatible avec la croissance nominale du RNB. Si certains éléments d'une gestion pluriannuelle des dépenses courantes sont en place, ce cadre pourrait encore être renforcé en s'inspirant des systèmes existants dans nombre d'autres pays de manière à éviter des variations brutales d'une année sur l'autre et une augmentation excessive des dépenses lorsque les recettes sont abondantes.

Les prévisions actualisées des *Perspectives économiques de l'OCDE* dénotent une nouvelle détérioration du solde budgétaire en 2008, avec un déficit de 1.2 % du RNB : au cours de la période de prévision, les recettes continuent de diminuer en proportion du revenu national, mais ce n'est qu'à partir de 2009 que la croissance des dépenses devient inférieure à celle du revenu. Comme toute prévision concernant la situation budgétaire, le scénario d'une dégradation gérable des finances publiques est entouré de fortes incertitudes. Ces risques soulignent l'importance du ralentissement prévu des dépenses courantes (encadré 4.1).

L'Irlande s'est engagée à appliquer le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne qui constitue le cadre budgétaire à moyen terme pour assurer la viabilité. Le déficit budgétaire attendu pour les années à venir ne compromettrait pas les engagements de l'Irlande au titre du Pacte, qu'il s'agisse de la limite du déficit effectif de 3 % du PIB ou du déficit corrigé des influences conjoncturelles de 1 % autorisé dans le cas d'importants investissements publics. Le budget 2008 prévoit un déficit corrigé des influences conjoncturelles de 0.6 % du PIB en 2010, ce qui laisse une marge de manœuvre limitée dans le cadre du Pacte. L'Irlande, petit pays membre d'une union monétaire beaucoup plus vaste, se doit tout particulièrement de maintenir une situation budgétaire à moyen terme saine pour permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer librement, car les spécificités irlandaises n'influeront guère sur l'élaboration de la politique monétaire. La position budgétaire corrigée des influences conjoncturelles a été relativement instable en comparaison des autres pays de l'OCDE, ce qui dénote une utilisation discrétionnaire de la politique budgétaire<sup>4</sup>. Le budget 2008 a contribué utilement à atténuer l'impact du ralentissement dans le secteur de la construction de logements en abaissant les droits de timbre, en avançant l'exécution de projets d'infrastructure et en relevant les prestations sociales. À l'inverse, le budget pour 2007 était excessivement expansionniste et a exercé une pression supplémentaire sur la capacité d'offre de l'économie au cours de l'année écoulée, alors que la demande globale était déjà forte, ce qui pourrait limiter les marges de manœuvre dans les années à venir. Étant donné que l'Irlande a une économie très ouverte



#### Encadré 4.1. Des incertitudes pèsent sur le solde budgétaire en raison du ralentissement de l'activité économique

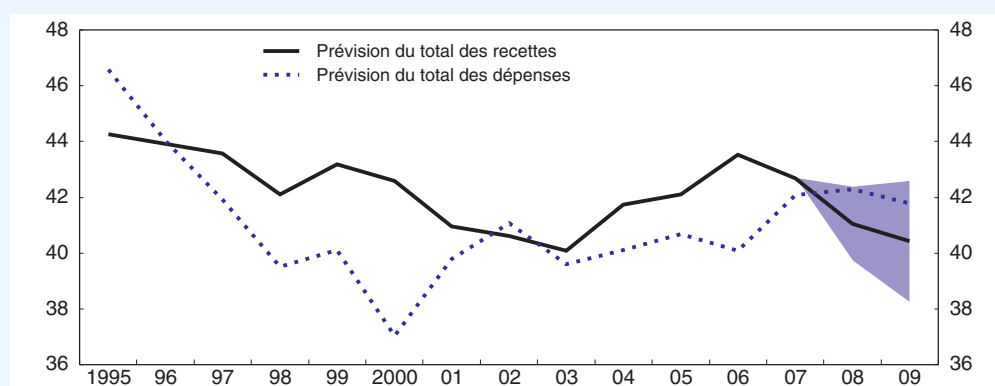
Le solde budgétaire est par nature difficile à prédire. Dans une période de ralentissement de l'activité économique, les recettes fiscales sont freinées, mais les dépenses tendent à augmenter, car un plus grand nombre de personnes sollicitent des prestations sociales et les autorités ont recours à une politique budgétaire discrétionnaire pour stimuler la demande. Les prévisions négligent souvent l'ampleur de ces effets. Cela peut se traduire par une forte dégradation inattendue du solde budgétaire.

Plusieurs méthodes sont couramment utilisées pour évaluer les perspectives des finances publiques. Une démarche répandue consiste à déterminer les composantes « structurelle » et « conjoncturelle » du solde budgétaire, soit d'après une évaluation « ascendante » des variations de différentes catégories de recettes fiscales avec le cycle suivant la façon dont le système fiscal est construit (Girouard et André, 2005), soit à partir d'une analyse économétrique « descendante » des variations des recettes fiscales en fonction du PIB ou de la base d'imposition pertinente (Morris et Schuknecht, 2007).

Les prévisions montrent que les recettes fiscales sont susceptibles de décroître en proportion du revenu national (graphique 4.5), ce qui aboutit à un déficit budgétaire puisque la part des dépenses ne diminue pas. Ce ralentissement des recettes est globalement conforme avec l'analyse de Girouard et André (2005), même si le moment précis où il se produira reste influencé par les caractéristiques particulières de la phase actuelle de ralentissement de l'activité. Toutes ces prévisions sont entourées de fortes incertitudes. Le graphique 4.5 donne une idée des incertitudes affectant les recettes au moyen d'un modèle économétrique simple qui prend en compte la difficulté de prévoir plusieurs impôts différents et leurs assiettes respectives. À titre d'exemple, une prévision des transactions immobilières est utilisée pour prédire le montant des droits de timbre, mais il existe des inconnues en ce qui concerne la prévision de la base d'imposition et des recettes correspondantes. Selon cette analyse, la contraction des recettes et le déficit risquent fort d'être plus importants que prévu si les dépenses ne s'ajustent pas.

#### Graphique 4.5. Risque d'un déficit plus important

En pourcentage du RNB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481862880443>

Note : La partie ombrée montre la fourchette d'un écart type de part et d'autre de la prévision des recettes.

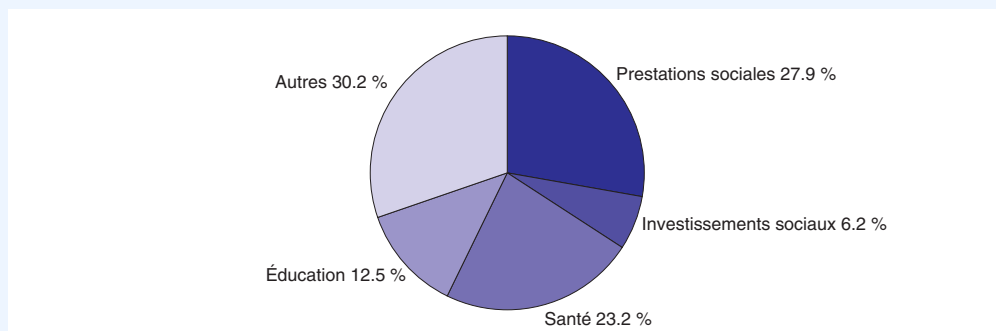
Source : Department of Finance, Budget 2008 ; OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82 et calculs de l'OCDE.

#### Encadré 4.1. Des incertitudes pèsent sur le solde budgétaire en raison du ralentissement de l'activité économique (suite)

Un déficit de recettes de cette ampleur affaiblirait le solde budgétaire. L'impact global dépendra de la manière dont seront gérées les dépenses publiques. Le gouvernement a engagé des dépenses d'équipement dans le cadre des enveloppes quinquennales et a déclaré que le Plan national de développement serait prioritaire en termes de dépenses publiques au cours des prochaines années. La population attend des améliorations importantes dans les secteurs de la santé et de l'éducation. À en juger par le graphique 4.6, les marges de manœuvre sont restreintes, car les dépenses qui ne sont pas liées aux grandes priorités ou aux principaux engagements des autorités ne représentent qu'une faible part du total. Une variation relativement forte des autres composantes des dépenses publiques serait nécessaire pour compenser la croissance des secteurs prioritaires. De surcroît, comme dans beaucoup d'autres pays, la masse salariale représente environ les deux tiers des dépenses courantes, ce qui souligne la nécessité de maîtriser les salaires dans le secteur public. Étant donné la vulnérabilité des recettes publiques et l'ampleur des engagements de dépenses publiques, l'élaboration de la politique budgétaire demande une grande vigilance.

#### Graphique 4.6. Les dépenses<sup>1</sup> sont fortement consacrées aux priorités

En pourcentage du total des dépenses, 2005



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/481865172640>

1. Les prestations sociales couvrent les dépenses de sécurité sociale, de protection sociale et de logement (hors investissement). Les investissements sociaux comprennent la formation de capital pour le transport, la santé, l'éducation et le logement. Les données concernant la santé et l'éducation portent sur les dépenses courantes. Ces parts des dépenses publiques n'incluent pas les paiements au titre de la dette.

Source : Central Statistics Office, National Income and Expenditure Tables.

et que la part des activités publiques dans le revenu national y est relativement faible, ce qui implique des variations proportionnellement plus fortes des recettes et des dépenses pour obtenir une modification donnée du déficit public en pourcentage du PIB, les possibilités de mettre en œuvre une politique budgétaire discrétionnaire efficace sont relativement limitées.

La situation à moyen terme peut être évaluée d'après l'orientation budgétaire corrigée des influences conjoncturelles, laquelle prend en compte l'écart estimé entre la production effective et le potentiel d'offre à long terme de l'économie. Néanmoins, le rythme de croissance rapide des années précédentes et l'ampleur inattendue des entrées de migrants font qu'il est difficile d'évaluer la capacité d'offre structurelle de l'économie. Les gains de productivité du travail, de l'ordre de 3 % par an au cours des cinq années écoulées, laissent prévoir un rythme de croissance viable des dépenses publiques bien différent du taux

annuel moyen de plus de 5½ pour cent enregistré à la fin des années 90. Il convient de ne pas recourir à une politique budgétaire expansionniste pour stimuler la demande si l'offre elle-même ralentit. Le programme de gouvernement adopté en 2007, qui s'achèvera en 2012, vise en priorité à permettre aux titulaires de faibles revenus de ne pas payer d'impôt et aux titulaires de revenus moyens de se maintenir en dessous de la tranche supérieure d'imposition, mais il s'engage aussi à supprimer le plafonnement des cotisations au système d'assurance sociale liée au salaire (*Pay Related Social Insurance, PRSI*) et à ramener le taux des cotisations salariales de 4 à 2 %<sup>5</sup>, sous réserve du cadre économique et budgétaire général. Le système devrait être ainsi plus rationnel et plus équitable. Une fois ces engagements tenus, le gouvernement entend abaisser le taux normal et le taux supérieur de l'impôt sur le revenu à 18 et à 40 % respectivement d'ici la fin de la mandature parlementaire. Ces réductions d'impôts n'ont pas été décidées dans le budget 2008 et ne devraient être envisagées que si la situation économique à moyen terme l'autorise.

Les perspectives à long terme des finances publiques sont relativement favorables, l'Irlande ayant un niveau d'endettement public très bas par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Cependant, comme l'indique l'examen actuariel 2007 du Fonds d'assurance sociale, le cadre budgétaire actuel pourrait cesser d'être viable à cause des pressions liées au vieillissement (Department of Social and Family Affairs, 2007). Ainsi qu'on le verra au chapitre 5, pour faire face au coût budgétaire grandissant des retraites, plusieurs actions sont envisageables, notamment un accroissement du préfinancement, une augmentation des prélèvements et une réduction des autres postes de dépenses, mais il faut avant tout ajuster le système de retraite lui-même et encourager l'épargne-retraite privée.

### Les ressources supplémentaires devront être utilisées efficacement

En dépit du ralentissement attendu des dépenses publiques, le taux d'investissement public restera élevé et l'augmentation des dépenses publiques sera considérable par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Il est donc particulièrement important de bien utiliser les ressources supplémentaires. L'ampleur des dépenses publiques additionnelles dans les années passées et à venir accentue les exigences concernant la capacité du secteur public de gérer efficacement les ressources et l'aptitude de l'économie à fournir les services supplémentaires.

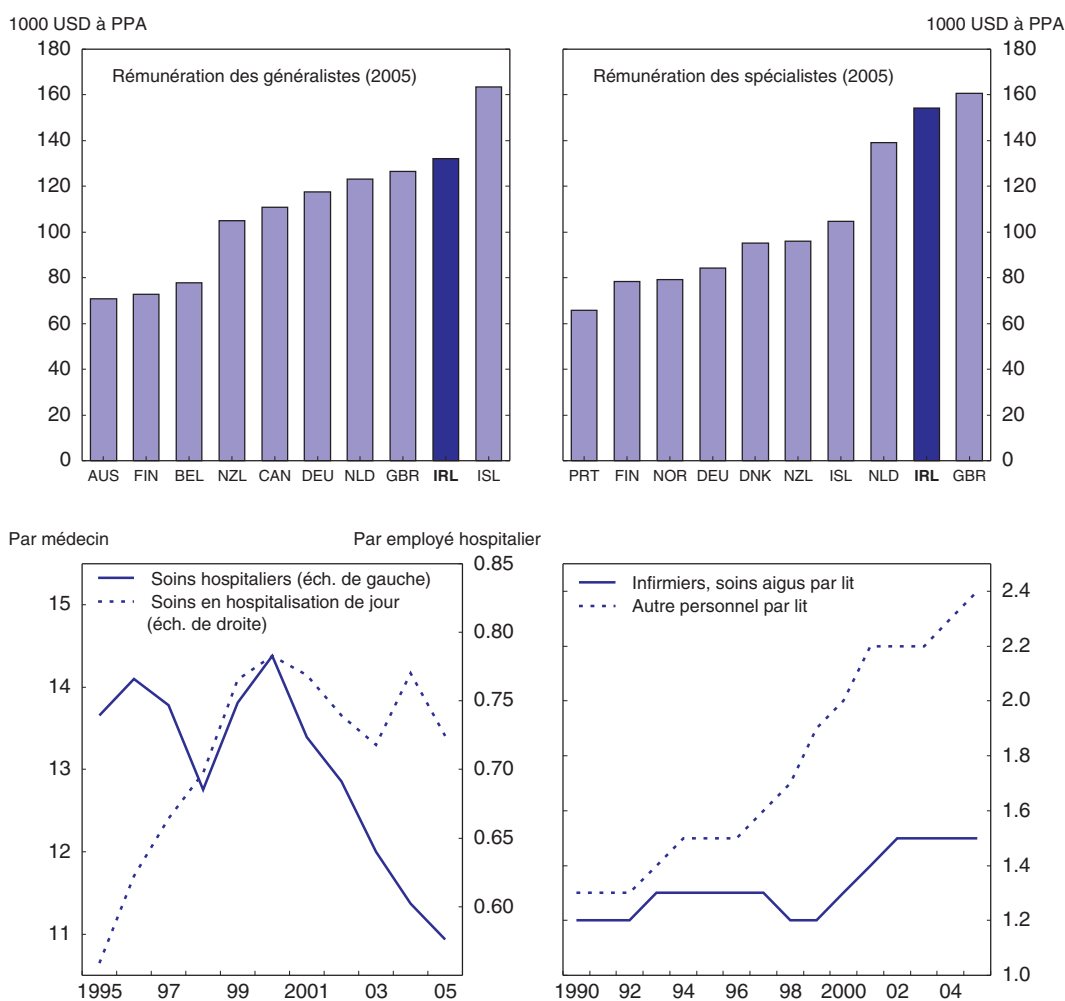

Il est clair que l'Irlande a besoin d'améliorer son service public et ses infrastructures, mais il importe que le niveau global des dépenses et les projets reflètent une utilisation judicieuse des ressources limitées. Il est préoccupant de constater que le Plan national de développement fixe les dépenses totales à un niveau plus élevé que ne le recommande l'Economic and Social Research Institute (ESRI) dans son Évaluation *ex ante* des investissements prioritaires pour le Plan 2007-2013 (*Ex ante Evaluation of the Investment Priorities for the National Development Plan (2007-2013)*) sur la base de son estimation du moment du volume d'investissements supplémentaires que l'économie est à même de réaliser. En fait, le ralentissement ultérieur de la construction de logements a adouci cette contrainte, mais des goulets d'étranglement spécifiques peuvent subsister, par exemple en ce qui concerne certaines qualifications (ESRI, 2007). La construction non résidentielle est restée soutenue et l'Irlande voit sa capacité de construction sollicitée par l'essor immobilier dans le nord et par des projets de grande envergure ailleurs, notamment dans la perspective des Jeux Olympiques de Londres.

Dans le passé, les financements supplémentaires ont été largement absorbés par la hausse des salaires. En particulier, le premier rapport du *Public Service Benchmarking Body* (PSBB) publié en 2002 a préconisé une augmentation totale de 8.9 % de la masse salariale de la fonction publique (PSBB, 2002), ce qui s'est traduit par une forte augmentation relative des salaires du secteur public. Ces majorations étaient subordonnées à l'élimination de nombreuses pratiques professionnelles inefficaces, notamment le mécanisme liant les rémunérations de différents segments du secteur public, mais aussi à un accroissement du volume de la production. Dans la pratique, les progrès sont difficiles à jauger : bien que les rapports publics indiquent que les modifications convenues des pratiques professionnelles ont été mises en œuvre, rien ne permet de démontrer que de meilleurs résultats ont été obtenus, tandis que les ajustements des pratiques professionnelles ont été jugés acceptables dans presque tous les cas. Du reste, même au moment où le rapport a été publié, certains se sont demandé si les salaires du secteur public étaient réellement désalignés par rapport à ceux du secteur privé (O'Leary, 2002). Le premier rapport comparatif n'a pas fourni de données claires à l'appui de ces conclusions, et la générosité des pensions du secteur public n'a pas été prise en considération (chapitre 5).

En revanche, le deuxième rapport du PSBB a constaté qu'en général, les salaires de la fonction publique soutiennent la comparaison avec ceux du secteur privé et recommande un nombre limité de majorations spécifiques des salaires représentant à peine 0.3 % de la masse salariale. Ces conclusions se fondent sur une analyse diversifiée et transparente des salaires du secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Le rapport confirme d'autres éléments récents, notamment un avantage de salaire de 7 % dans le secteur public pour les diplômés récents, même compte tenu des différences sous-jacentes entre les deux secteurs et d'un plus large recours aux primes dans le secteur privé, mais sans prendre en considération les retraites ou la sécurité de l'emploi (O'Connell et Russell, 2006). Selon le PSBB, les pensions du secteur public exprimées en fonction des salaires dépassent de 12 % les pensions équivalentes du secteur privé. Il s'agit maintenant de faire en sorte que ces recommandations soient reflétées dans le prochain accord salarial prévu par l'accord pour un partenariat social Vers 2016 (*Towards 2016*). Il serait risqué de maintenir des engagements élevés en termes de rémunération étant donné l'incertitude entourant les recettes futures et la nécessité d'améliorer la compétitivité.

Les dépenses publiques de santé par habitant ont augmenté de 64 % en termes réels entre 1999 et 2005<sup>6</sup>. Les effectifs ont augmenté d'environ un tiers, le reste de la hausse résultant des salaires et des dépenses d'équipement<sup>7</sup>. Le système de santé a traité davantage de patients : le nombre de consultations hospitalières de jour a augmenté de 50 % et le nombre d'hospitalisations a également accru mais plus faiblement. L'espérance de vie à la naissance et le taux de mortalité se sont sensiblement améliorés. Cependant, il existe un décalage important entre les dépenses supplémentaires et la croissance des produits. Cela peut s'expliquer par une modification de la composition des traitements au profit d'actes plus onéreux conjuguée à une hausse du coût d'exécution de ces mêmes actes. Le prix élevé de certains nouveaux médicaments, par exemple, pourrait expliquer l'importance accrue des activités plus onéreuses, encore que les percées technologiques qui réduisent la durée des séjours hospitaliers contribuent au contraire à réduire les coûts. Mais certaines mesures approximatives de la productivité, par exemple le nombre d'actes par praticien ou le nombre de soignants par lit se sont dégradés ces dernières années (graphique 4.7). La proportion d'actes ambulatoires est inférieure à la moyenne OCDE, ce qui peut être aussi un signe d'inefficience. Bien entendu, ces indicateurs sont très

Graphique 4.7. Indicateurs de l'efficacité des soins de santé

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482007327613>

Source : OCDE, Eco-Santé 2007.

sommaires et il ne serait pas judicieux de tirer des conclusions fermes à partir de ces seuls paramètres. Toutefois, il souligne la nécessité d'examiner de plus près si les dépenses supplémentaires pour les soins de santé ont produit tous les résultats qui pouvaient être escomptés en ce qui concerne le volume et la qualité des soins aux patients. Il faut investir des ressources afin de produire des informations statistiques pour suivre plus précisément les variations des coûts et du volume des services de santé. L'un des résultats notables de l'accroissement des dépenses de santé est que les professionnels irlandais de la santé sont parmi les mieux payés de la zone OCDE. Certes, l'Irlande est en concurrence avec le Royaume-Uni pour le personnel médical et un éventuel déficit d'efficacité dans ce pays entraînera les coûts à la hausse en Irlande (OCDE, 2004), mais des sources d'inefficacité et de fortes augmentations de dépenses à l'intérieur même du système irlandais engendrent aussi des risques pour les rémunérations dans le secteur de la santé.

Les ressources supplémentaires pour les soins de santé ont été mobilisées à un moment où l'organisation du service de santé traverse une période de transition. Une

réforme majeure de la structure du système de santé de l'Irlande a été engagée en 2004. La nouvelle structure a remplacé l'ancien réseau de conseils régionaux de santé par une organisation nationale unique (*Health Service Executive*, HSE). Le HSE gère certains hôpitaux directement, tandis que la plupart des établissements sont la propriété de fiduciaires/fondations. Injecter des crédits supplémentaires dans le système, avant même que la nouvelle organisation se soit avérée efficace, constitue une stratégie risquée. Le HSE a dépassé de 216 millions EUR le budget qui lui était affecté pour 2007, ce qui a abouti à un plan de maîtrise des coûts et à un gel temporaire des recrutements. Il faudrait améliorer les incitations financières et les contrôles dans le système de santé afin d'éviter d'avoir à prendre de telles mesures d'urgence à court terme. Le Forum de la santé (*Health Forum*) qui vient d'être mis en place offre un mécanisme par lequel les partenaires sociaux peuvent s'engager ensemble à améliorer le fonctionnement du système de santé.

### Améliorer la gestion du secteur public

Une gestion plus rigoureuse du secteur public est cruciale si l'on veut fournir des services publics améliorés à partir des ressources existantes et supplémentaires. Les *Études* 2003 et 2006 (OCDE, 2003 et 2006) ont examiné de façon détaillée les mesures que l'Irlande a prises et pourrait prendre pour mieux optimiser les dépenses publiques conformément à l'initiative de gestion stratégique lancée en 1994 et au programme ultérieur d'amélioration de l'administration publique. La gestion du secteur public et les procédures connexes ont été renforcées depuis la parution de la précédente *Étude*, mais les besoins de la société irlandaise ont également évolué. La réforme a été systématique et régulière mais progressive dans certains domaines. De nouvelles réformes sont nécessaires pour améliorer la mise en œuvre des politiques, accroître la souplesse de la fonction publique et donner plus de cohérence aux réformes du secteur public. Une étude de la fonction publique irlandaise, demandée par le gouvernement irlandais, est actuellement en cours à l'OCDE.

La gestion d'ensemble des dépenses publiques s'est améliorée. Le nouveau budget unifié regroupe les décisions en matière de dépenses et de recettes. Les perspectives prébudgétaires, publiées environ deux mois à l'avance, présentent une mise à jour du contexte économique et de la situation budgétaire destinée à servir de base aux discussions durant le cycle budgétaire. Les prévisions de dépenses sont basées sur le maintien du niveau existant de services, qui tend à augmenter en termes réels du fait que la croissance démographique et d'autres facteurs accroissent la demande de services publics. Cependant, étant donné que cette méthode utilise les pratiques courantes comme point de référence, elle n'instaure pas les contraintes budgétaires rigoureuses qui inciteraient les ministères à rechercher chaque année des gains d'efficience ou à hiérarchiser plus efficacement les priorités des différentes activités. En outre, les perspectives prébudgétaires fixent une dotation indicative non affectée, qui a représenté 0.75 % du RNB pour 2008. Cette disposition vise à rendre plus réalistes les prévisions budgétaires globales en donnant une indication des augmentations de dépenses probables allant au-delà du coût du maintien du niveau existant de services. On peut craindre, toutefois, que cela ne donne à tort le sentiment que des dépenses supplémentaires ou de nouvelles mesures fiscales sont possibles, d'autant plus que la disposition en question tient compte du coût de l'indexation des tranches d'imposition et des prestations sociales, ce qui est une pratique courante. Un point de départ plus efficace pour les négociations avec les ministères consisterait en un objectif public et non interne, décrété à l'échelon central, concernant les augmentations effectives des dépenses totales, sans référence au

niveau existant de services. Cet objectif représenterait une contrainte plus stricte sur les ministères et favoriserait une plus grande efficacité. Des mesures similaires se sont révélées utiles dans des pays tels que l'Australie et la Suède. Le cadre de budgétisation pluriannuelle devrait être renforcé afin d'indiquer plus clairement l'orientation des dépenses courantes dans une perspective à moyen terme.

Dans le cadre du nouveau processus d'analyse de l'efficacité (*Efficiency Review*), chaque ministère est tenu de soumettre, d'ici mars 2008, des propositions spécifiques pour maximiser les économies administratives, ce qui pourrait contrebalancer l'approche du processus budgétaire axée sur le niveau existant de services. Les ministères qui ne s'engagent pas suffisamment dans cette voie risquent de voir leurs crédits amputés en 2009. Ce type d'incitation pourrait être étendu à l'ensemble des dépenses publiques. Le mécanisme gagnerait en efficacité s'il existait des objectifs plus explicites en matière d'économies et un point de référence plus clair permettant d'évaluer le résultat durant le cycle de 2009. L'efficacité de ce dispositif devrait faire l'objet d'un suivi.

La gestion des dépenses publiques devrait se focaliser sur les produits et les résultats et non sur les dépenses et les moyens. Les ressources devraient être alignées sur les dispositions du Plan national de développement et sur les autres grands engagements gouvernementaux. L'instauration de déclarations annuelles sur les produits, liste de produits et d'objectifs soumise au Parlement par chaque ministère, constitue une étape importante vers la mise en œuvre de pratiques optimales dans ce domaine. Ces déclarations contiennent des informations précises sur les services que l'administration compte fournir et sur le coût de prestation de chaque élément, à quoi s'ajoutent une plus grande responsabilisation et un contrôle parlementaire plus étroit. Des progrès sont en cours de réalisation en liant les déclarations de résultats avec les déclarations stratégiques ministérielles et au niveau de l'amélioration du processus global, ce qui devrait contribuer à assurer que l'accent est mis sur la façon dont les objectifs clés peuvent être réalisés et pas simplement sur ce qui sera fait. Les déclarations de 2008 seront cruciales car elles offriront la première évaluation de la performance effective à l'aune des objectifs déclarés. Il y a lieu d'améliorer les déclarations de résultats pour les rendre plus claires et plus quantifiables. Ce cadre devrait être également appliqué aux agences publiques. Les déclarations de résultats et l'évaluation devraient avoir une réelle incidence sur le ciblage des dépenses dans les années à venir, y compris le redéploiement des crédits si nécessaire.

Le ciblage sur les résultats en vue d'une meilleure performance pourrait aussi être renforcé par un ajustement des relations entre les ministères et les agences publiques. Le système actuel se caractérise par un contrôle étroit des moyens mais n'accorde guère d'importance au niveau de performance atteint par les organismes investis de pouvoirs délégués. L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'avantage des agences publiques réside essentiellement dans leur capacité de se concentrer sur des résultats spécifiques. L'efficacité augmenterait si les agences disposaient d'une autonomie de gestion et si les ministères renforçaient leur capacité de surveiller efficacement le résultat. Il faut instaurer des principes clairs en ce qui concerne la création, le rôle et la responsabilité des très nombreuses agences publiques.

De nouveaux progrès devraient être accomplis en vue d'incorporer l'analyse dans le processus décisionnel et de l'utiliser plus activement pour l'allocation effective des ressources. Le cadre d'information sur la gestion (*Management Information Framework*, MIF) est conçu pour résoudre en partie ce problème. Il a été mis en place dans tous les

ministères, mais de nouvelles initiatives s'imposent pour exploiter pleinement son potentiel. Il convient que les agents soient mieux formés à son utilisation et que les ministères se l'approprient. En outre, le MIF devrait être mieux intégré à d'autres initiatives sur la performance, de façon que les données opérationnelles produites répondent aux besoins des déclarations de résultats et des plans stratégiques. Il serait alors plus aisé d'intégrer ces informations dans la prise de décision, mais aussi d'alléger le fardeau administratif des ministères. Étant donné les difficultés rencontrées pour mettre en place ce programme, on pourrait réaliser des études pilotes pour définir la marche à suivre.

Il convient de renforcer encore le processus de réexamen des dépenses. La lettre circulaire du 25 janvier 2006 sur la rentabilité des dépenses a durci les directives existantes pour l'évaluation des projets d'investissement, une analyse coûts-avantages intégrale étant effectivement requise pour tous les projets de plus de 30 millions EUR. Par ailleurs, des examens de la rentabilité et de la politique suivie, qui passent en revue les dépenses des ministères, ont été introduits en 2006, en remplacement de l'initiative d'examens des dépenses. Quatre-vingt dix examens couvrant au minimum 10-15 % du budget de chaque ministère ont été approuvés pour la période 2006-08. L'efficacité de cette approche peut souffrir du fait que ce sont les ministères eux-mêmes qui sont principalement chargés de choisir les secteurs de dépenses à examiner et qui évaluent leur propre performance, bien que le ministère des Finances doive approuver le choix des domaines à examiner et que toutes les dépenses d'un ministère soient appelées à faire l'objet d'un examen sur une période de plusieurs années. Un manuel de bonnes pratiques a maintenant été publié pour aider les ministères (Department of Finance, 2007). Comme le recommandaient les *Études* précédentes, une unité centrale d'amélioration de l'efficacité a été créée au sein du ministère des Finances, ce qui devrait contribuer à renforcer le processus d'évaluation pour les examens de la rentabilité, mais aussi pour les projets d'investissement, grâce à la création d'une expertise centralisée. Cette mission devrait être renforcée. Il est important que les évaluations produites dans ce contexte aient un réel impact sur les décisions de budgétisation : les examens de rentabilité des dépenses devraient être systématiquement pris en compte dans les décisions d'allocation des ressources.

Le cadre comptable des dépenses publiques devrait être amélioré. Les comptes du Trésor sont établis selon la méthode de la comptabilité de trésorerie et non de la comptabilité d'exercice<sup>8</sup>. Comme les ministères ne sont pas redevables du coût du capital, il est difficile d'allouer efficacement les ressources et les administrations ne sont guère incitées à minimiser l'utilisation d'éléments de capital tels que la surface de bureaux. Le groupe de travail interministériel, qui revoit la structure des états financiers annuels des ministères, notamment les notes sur les actifs, les créances et les engagements, notamment ceux au titre des pensions et le passif éventuel, fournira l'occasion de remédier à ces déficiences. Bien que les comptes soient conformes aux lignes directrices d'Eurostat sur la comptabilité nationale<sup>9</sup>, l'ensemble des engagements publics futurs accumulés au titre des partenariats public-privé (*Public-Private Partnership*, PPP) ne font pas l'objet d'une déclaration complète. Or, une telle déclaration serait utile pour appréhender la situation budgétaire, même si beaucoup d'autres engagements implicites de l'État ne sont pas non plus comptabilisés, car l'un des risques potentiels du financement des PPP est que le contrat légal d'acquisition de services auprès du prestataire pourrait s'avérer moins flexible que d'autres formes de financement si les besoins évoluent ou si les dépenses doivent être comprimées.



L'aptitude de l'administration publique à fournir des services de manière efficace suppose la présence d'une main-d'œuvre motivée et bien équipée. Même si elle a récemment augmenté, la part de la main-d'œuvre employée dans les administrations publiques et les secteurs financés par l'État n'est pas élevée parmi les pays de l'OCDE, et une pénurie de capacités s'est parfois fait jour. En Irlande, le niveau exceptionnel des contrôles *ex ante* visant les effectifs et les coûts en personnel ne donne pas la souplesse nécessaire pour recruter de façon appropriée. Ces contrôles devraient être rééquilibrés, compte tenu des obligations plus contraignantes imposées aux ministères de notifier leur performance en termes de résultats. On constate aussi un manque de mobilité dans l'ensemble de la fonction publique. Un marché du travail unifié offrirait aux individus davantage de possibilités de développement malgré l'étroitesse relative du marché du travail du secteur public, et autoriserait en outre un déploiement plus large des compétences et de l'expérience. Afin d'attirer des talents extérieurs dans la fonction publique, les procédures de recrutement ouvertes ont été étendues aux postes intermédiaires et supérieurs. Toutefois, il en est résulté très peu de recrutements externes. La rémunération est déterminée en fonction d'une grille fixée au niveau central, ce qui réduit la marge de manœuvre dont disposent les différents ministères pour fixer les salaires en fonction de leurs besoins, en particulier pour les agents dotés de compétences spécialisées, notamment dans les technologies de l'information, les finances et la gestion des projets. Des progrès substantiels ont été accomplis dans cette voie avec le système de gestion et de développement de la performance désormais bien en place, encore qu'il conviendrait de mieux intégrer ce dispositif à la prise de décision concernant les politiques des ressources humaines. Il faut professionnaliser les fonctions de gestion des ressources humaines, en faisant davantage appel à des spécialistes qu'à des généralistes.

Le programme de décentralisation a pour but de transférer huit ministères dans leur totalité et une série d'autres fonctions du service civil et organismes de service public (environ 10 000 agents) de Dublin vers les régions. Alors que la date butoir initiale de 2007 s'est révélée utopique, la progression prévue vers le nouvel objectif de 2009 a été constamment révisée à la baisse. Le nombre d'agents transférés était d'environ 2 000 à la fin de 2007. Les progrès réalisés jusqu'ici semblent avoir été évalués sur la base du processus de décentralisation – acquérir des terrains, construire des locaux et convaincre les agents de s'y installer. Lorsque la mise en œuvre du programme aura sensiblement progressé, il faudra l'évaluer en fonction de ses coûts et avantages économiques d'ensemble. Étant donné que les fonctionnaires sont désormais assez nombreux à quitter la capitale, le nouveau défi consiste à rendre les nouveaux sites opérationnels et à éviter toute fragmentation des activités publiques.

La recherche de la rentabilité doit s'étendre au delà de l'administration centrale. Les inefficiences au niveau des collectivités locales sont également préoccupantes, surtout lorsque la hausse des coûts est répercutée sur le secteur des entreprises. Les monopoles des collectivités locales pourraient gagner en efficience en sous-traitant la prestation de services et en développant les redevances d'utilisation au coût complet tout en veillant à ce qu'elles soient perçues équitablement auprès des ménages et des entreprises qui utilisent effectivement les services. On pourrait aussi améliorer les incitations en utilisant une estimation *ex ante* des coûts standard, en augmentant le cofinancement des dotations affectées par les autorités locales et en s'orientant vers des dotations globales pour les projets sans effets induits. Les finances des collectivités locales seront examinées par la Commission de la fiscalité.

Le recours à la sous-traitance est relativement limité, notamment parce que le manque d'information permet difficilement à l'administration d'évaluer le coût des services qu'elle assure elle-même. Une unité centrale devrait être mise en place pour mettre en commun les bonnes pratiques et fournir une assistance technique aux ministères en vue de la sous-traitance des services lorsqu'elle s'avère bénéfique.

## Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) associent le secteur privé à la prestation de services publics par le biais de différents mécanismes. L'Irlande y recourt largement pour améliorer ses services publics et ses infrastructures. L'importance de ce mécanisme ne doit pas être surestimée, car il ne représente encore qu'une faible fraction des dépenses d'infrastructures dans le cadre du Plan national de développement (tableau 4.3) et il intervient surtout dans la construction routière. Des PPP ont également été mis sur pied pour des projets de construction d'écoles et de prisons. Le bilan récent des PPP dans le secteur de la construction routière, où de nombreux projets ont été exécutés dans les limites du budget et en avance sur les délais prévus, met en évidence les avantages de ce mode de passation de marché.

L'Irlande s'est orientée vers de bonnes pratiques en matière de PPP (encadré 4.2) après avoir commis plus ou moins les mêmes erreurs initiales que d'autres pays tels que l'Australie et le Royaume-Uni. Une unité centrale des PPP a été mise en place au ministère des Finances. Elle a pour principale mission d'élaborer le cadre législatif et les directives techniques et opérationnelles nécessaires pour soutenir les PPP et de diffuser les meilleures pratiques en la matière. Elle n'est pas directement impliquée dans les projets, qui relèvent des entités chargées des achats. Dans le secteur des transports, les achats pour les PPP sont gérés par deux organismes : la National Road Authority (NRA) et la Railway Procurement Agency (RPA). En outre, un centre d'expertise se chargeant des achats pour les projets PPP au nom des ministères et organismes financés directement par l'administration centrale a été établi au sein de la National Development Finance Agency (NDFA). Les autorités de l'État devraient obtenir un avis financier de la NDFA pour tous les projets d'investissement public supérieurs à 30 millions EUR, y compris les PPP.

**Tableau 4.3. Dépenses au titre des infrastructures économiques dans le cadre du Plan national de développement**

Dépenses totales sur la période 2007-13, en pourcentage du RNB

	Trésor	PPP	Autorités locales et autres organismes publics	Total
Transports	1.4	0.5	0.4	2.4
Routes				1.3
Transport public				0.9
Transports aériens et ports				0.2
Énergie	0.0	0.0	0.6	0.6
Services environnementaux	0.3	0.0	0.1	0.4
Communications et large bande	0.0	0.0	0.0	0.0
Infrastructures publiques	0.1	0.0	0.0	0.1
Développement des collectivités locales	0.0	0.0	0.2	0.2
Réserve non affectée	0.1	0.1	0.0	0.3
Infrastructures économiques, total	2.0	0.7	1.3	4.0

Source : Plan national de développement 2007-13 (2007); OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques, n° 82 et calculs de l'OCDE.

#### Encadré 4.2. **Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures**

Premièrement, la décision concernant la participation des investisseurs privés doit se fonder sur un examen des coûts et avantages relatifs à long terme, ainsi que des possibilités financières, et il faut pour cela évaluer les risques transférés aux opérateurs privés et traiter prudemment sur le plan budgétaire ceux qui continueront d'être soutenus par le secteur public.

Deuxièmement, il faut veiller à ce que l'environnement général soit propice à l'investissement.

Troisièmement, le succès de la participation privée aux infrastructures est tributaire de l'acceptation du public et des capacités de mise en œuvre, à tous les niveaux d'administration, des projets qui ont été décidés.

Quatrièmement, les autorités publiques et le secteur privé doivent collaborer pour répondre conjointement aux besoins en infrastructures de la population.

Cinquièmement, dans la mesure où elles ne découlent pas d'obligations juridiques formelles, les attentes des pouvoirs publics en ce qui concerne un comportement responsable des entreprises doivent être clairement précisées à leurs partenaires privés.

### **Conclusion : la politique budgétaire doit s'adapter à un environnement plus difficile**

La croissance des recettes jusqu'en 2006 a permis à l'Irlande de maintenir une situation budgétaire saine et de rembourser sa dette tout en accroissant substantiellement l'investissement public, les dépenses sociales et les prestations sociales. L'inversion rapide de la croissance des recettes en 2007 a entraîné une dégradation des finances publiques, et la progression des dépenses devra ralentir conformément aux prévisions budgétaires. Des risques considérables entourent les recettes fiscales futures, aussi bien à court terme qu'à long terme. Le ralentissement des recettes fait que l'amélioration nécessaire des services publics et des infrastructures devra être obtenue en rehaussant la performance du service public. Un large éventail de mesures ont déjà été prises pour améliorer la gestion et la rentabilité des ressources publiques mais il reste beaucoup à faire.

#### Encadré 4.3. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire**

Il faudrait modérer la croissance des dépenses publiques compte tenu du ralentissement de la progression des recettes. La rénovation des infrastructures devrait avoir la priorité sur les dépenses courantes.

De nouvelles mesures doivent être prises pour réexaminer les nombreuses dépenses fiscales; celles qui se révèlent inefficaces à l'issue d'une analyse coûts-avantages devraient être supprimées. Il faut notamment éliminer les distorsions fiscales qui favorisent le logement (chapitre 2).

Il faut éviter les engagements onéreux concernant les rémunérations dans le secteur public. Les conclusions de la deuxième analyse comparative des rémunérations du secteur public devraient être mises en œuvre dans le prochain ajustement des salaires prévu par l'accord de partenariat social *Vers 2016*. Il convient de rendre plus explicite et plus transparent

### Encadré 4.3. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

le lien entre majoration des salaires et amélioration des performances dans la fonction publique.

Un processus budgétaire transparent et à caractère ascendant devrait être adopté pour mettre davantage l'accent sur l'optimisation des dépenses, en tirant parti des possibilités offertes par la nouvelle approche budgétaire unifiée. La budgétisation pluriannuelle devrait être renforcée, conformément à l'approche actuelle concernant les dépenses d'équipement. Il convient de publier un bilan des administrations publiques.

La gestion du secteur public devrait être améliorée :

- Donner plus de souplesse à la gestion des ressources humaines, renforcer la mobilité au sein de la fonction publique et professionnaliser davantage la gestion des ressources humaines.
- Continuer de réduire l'importance du contrôle des moyens au profit de la gestion des résultats. Le cadre de déclaration de résultats devrait être amélioré et étendu aux agences publiques. Le cadre d'information sur la gestion (MIF) devrait être affiné et les données qu'il produit devraient être intégrées à d'autres initiatives.
- Recourir plus systématiquement à l'analyse pour la prise de décision. L'initiative sur le rapport coût-efficacité devrait être renforcée et les résultats de ce processus devraient être systématiquement appliqués lors de l'élaboration des budgets et les enseignements qui en découlent devraient être intégrés aux décisions futures.

### Notes

1. Les principaux chiffres fournis par le ministère des Finances pour le budget et d'autres documents sont présentés dans l'optique du Trésor. Celle-ci diffère de l'optique des comptes nationaux adoptée dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* : il existe des différences entre les deux sources concernant les données globales, y compris le solde budgétaire.
2. Sur la base des estimations budgétaires.
3. En décembre 2006, 604 830 personnes en âge de travailler percevaient une prestation sociale hebdomadaire.
4. Cette variabilité pourrait aussi refléter la nature relativement instable des recettes publiques, qui n'est pas prise en compte par les méthodes classiques de correction des influences conjoncturelles.
5. Le taux des cotisations PRSI acquittées par les travailleurs indépendants serait ramené de 3 à 2 %.
6. Voir *Eco-Santé OCDE 2007*.
7. L'emploi dans les hôpitaux a augmenté de 35 % au cours de cette période. La rémunération des généralistes s'est accrue de 64 % en termes réels (contre 12 % dans le secteur manufacturier et le secteur financier). Les chiffres des salaires des spécialistes et des infirmières en 1999 ne sont pas disponibles. L'accroissement des dépenses d'équipement représente 5.3 % de la hausse totale des dépenses publiques en soins de santé au cours de cette période.
8. Les comptes du Trésor sont établis selon la comptabilité de trésorerie, mais certains documents budgétaires sont présentés dans l'optique de la comptabilité d'exercice, conformément aux normes 95 du Système européen de comptabilité nationale.
9. Si le risque est transféré au secteur privé, les lignes directrices n'exigent pas que les engagements publics au titre du contrat figurent au bilan de l'État.

## Bibliographie

- Department of Finance (2007), *Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual*, Central Expenditure Evaluation Unit, mars.
- Department of Social and Family Affairs (2007), *Actuarial Review of the Social Insurance Fund as at 31 December 2005*, Stationery Office, Dublin.
- ESRI (Economic and Social Research Institute) (2007), *Quarterly Economic Commentary, automne 2007*, ESRI, Dublin.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, OCDE, Paris.
- IDA (Industrial Development Agency) (2007), *IDA Ireland Annual Report 2006*.
- Morris, R. et L. Schuknecht (2007), « Structural Balances and Revenue Windfalls: The Role of Asset Prices Revisited », *ECB Working Paper*, n° 737.
- O'Connell, P. et H. Russell (2006), « Does It Pay to Go Public? Public/Private Wages Differences Among Recent Graduates in Ireland », *ESRI Quarterly Economic Commentary, automne*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur public aux infrastructures*, OCDE, Paris.
- O'Leary, J. (2002), « Benchmarking the Benchmarkers », *Quarterly Economic Commentary, hiver*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Plan national de développement 2007-2013 (2007), *Transforming Ireland: A Better Quality of Life for All*, Stationery Office, Dublin.
- PSBB (Public Service Benchmarking Body) (2002), *Report of the Public Service Benchmarking Body*, Stationery Office, Dublin.
- PSBB (2007), *Report of the Public Service Benchmarking Body*, Stationery Office, Dublin.



## Chapitre 5

# Remettre le système de retraite sur la bonne voie

*L'Irlande a aujourd'hui une population relativement jeune, mais elle devra faire face, comme les autres pays, quoique à un horizon plus lointain, aux pressions à long terme découlant du vieillissement démographique. Le système de retraite irlandais est fondé sur une pension publique de base, mais l'épargne privée est également fortement mise à contribution pour assurer un revenu de remplacement adéquat aux retraités. De fortes augmentations de la pension publique ont permis de réduire la pauvreté, même si de nombreux retraités ont encore un faible niveau de revenu. La situation de nombre de ménages se caractérise par un déficit d'épargne-retraite considérable, correspondant à l'écart entre la pension publique quasiment forfaitaire et un revenu de remplacement raisonnable à la retraite. Pour nombre de personnes à revenus d'activité faibles ou moyens, l'épargne-retraite privée sera sans doute insuffisante pour combler ce déficit. Il existe de fortes incitations fiscales à l'épargne-retraite, mais elles ne sont pas correctement ciblées et leur effet global sur l'épargne est probablement limité. Compte tenu des pressions que le vieillissement exercera à terme sur les finances publiques et sur l'ensemble de l'économie, nous présentons dans ce chapitre des propositions de réforme du système de retraite.*

Le système de retraite irlandais repose sur une pension publique de base, tout en faisant une large place à l'épargne privée. Concrètement, l'État verse une pension universelle forfaitaire à partir de 65 ou 66 ans<sup>1</sup>. Le système de retraite comporte également un deuxième pilier, privé, qui permet de combler l'écart entre la pension publique, modeste, et le revenu nécessaire pour maintenir un niveau donné de consommation à la retraite. Le système privé d'épargne-retraite facultative comprend les régimes professionnels de retraite par capitalisation à prestations définies ou à cotisations définies, les comptes individuels d'épargne-retraite (*Personal Retirement Savings Accounts*, PRSAs) et d'autres dispositifs privés de retraite. Le système fiscal intègre des incitations très généreuses à l'épargne-retraite, et les personnes de plus de 65 ans bénéficient d'un régime d'imposition préférentiel.

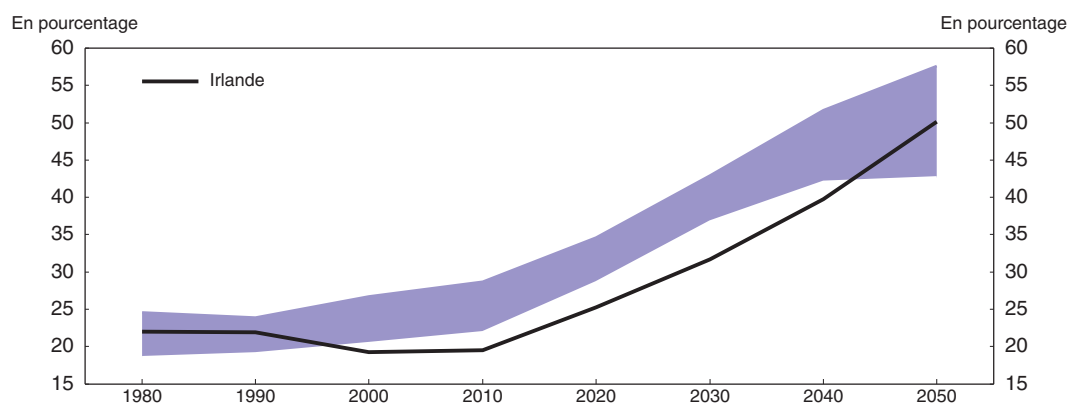
L'Initiative politique nationale pour les retraites (*National Pensions Policy Initiative*, NPPI) de 1998 fixait des objectifs en matière de couverture et d'adéquation du système de retraite : la pension publique devait assurer aux retraités un niveau minimum de revenu, égal à 34 % du salaire brut moyen de l'industrie, et le revenu cible à la retraite devait représenter 50 % du revenu pré-retraite avant impôt, sous réserve de la pension de base minimum. Pour ce qui est de la couverture, l'objectif était de couvrir, d'ici à 2013, 70 % des personnes occupées entre 30 et 65 ans. Des progrès ont été réalisés pour atteindre cet objectif qui n'est la politique officielle du gouvernement. La pension publique se situe désormais au niveau minimum envisagé par la NPPI, l'engagement ayant été pris dans le programme de gouvernement accepté pour 2007 d'accroître encore ce niveau pour le porter aux environs de 38 % du salaire brut moyen d'ici à 2012. La couverture a été élargie ces dernières années et représente maintenant 62 % du groupe cible. Les objectifs de la NPPI ont été confirmés en 2006 par le Conseil des pensions (*Pensions Board*, 2005) dans le cadre de l'Examen national des retraites, avec une réserve du représentant du ministère des Finances.

L'impact du système de retraite sur l'ensemble de l'économie est aujourd'hui relativement faible, dans la mesure où la population irlandaise est jeune : près de 45 % de la population active ont moins de 35 ans, et les dépenses publiques de retraite exprimées en pourcentage du revenu national brut (RNB) figurent donc parmi les plus modestes d'Europe. Néanmoins, le rapport de dépendance économique des personnes âgées va sensiblement augmenter au cours des décennies à venir et sera proche de la moyenne de l'OCDE d'ici à 2050 (graphique 5.1). Le système de retraite pose donc aux pouvoirs publics irlandais un problème légèrement différent de celui auquel sont confrontés les gouvernements de la plupart des autres pays développés. La question n'est pas de savoir comment financer les dépenses liées à une hausse immédiate du nombre de retraités, mais comment procéder à une modification fondamentale de la répartition des ressources sur le long terme, rendue nécessaire par le vieillissement démographique. Les décisions prises aujourd'hui quant au rôle de la pension publique, et à la manière d'encourager les Irlandais à épargner suffisamment pour que leur revenu atteigne à la retraite le niveau souhaité, tout en tenant compte des risques connexes, pourraient faciliter l'adaptation de l'économie.



### Graphique 5.1. À terme, le rapport de dépendance économique correspondra à celui des autres pays

Population de plus de 65 ans rapportée à la population d'âge actif



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482042666132>

Note : La zone ombrée correspond à l'intervalle interquartile des pays de l'OCDE.

Source : OCDE, bases de données des Statistiques démographiques et de la population active.

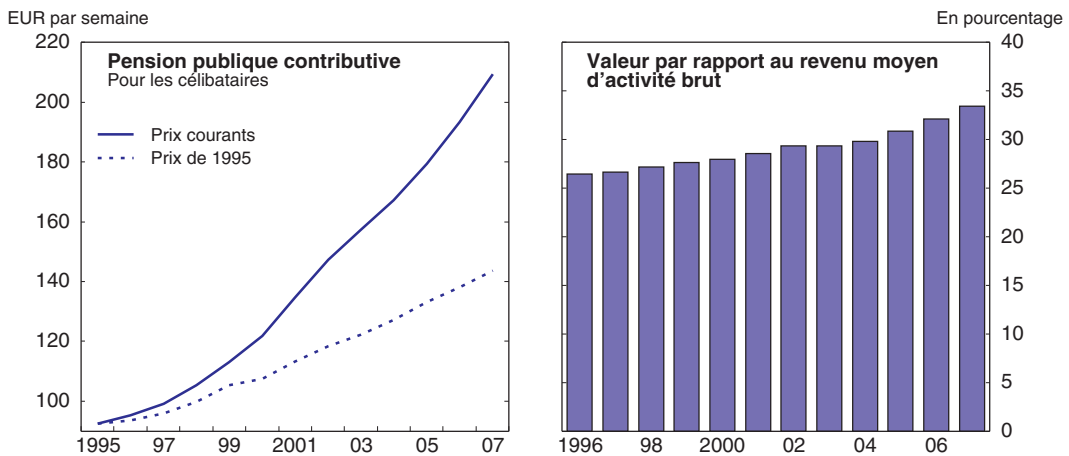
## La pension publique de base constitue le fondement du système

En pratique, la pension publique est similaire à une prestation universelle versée aux personnes ayant atteint l'âge de la retraite. Elle constitue le fondement du système et la principale source de revenu de retraite pour de nombreuses personnes, et elle est généralement intégrée dans les régimes de retraite par capitalisation à prestations définies gérés par certains employeurs<sup>2</sup>. Bien que la structure de base du système de retraite soit demeurée inchangée pendant des décennies, ses répercussions concrètes ont été sensiblement modifiées ces dernières années par l'augmentation continue de la valeur réelle de la pension publique, favorisée par la forte expansion de l'économie. Globalement, la pension minimum financée par des cotisations de sécurité sociale que garantissait le système irlandais s'est transformée peu à peu en un revenu plus substantiel pour les retraités, dont le financement va devenir tributaire des recettes fiscales générales et du *National Pension Reserve Fund* (NPRF), si les cotisations ne finissent pas par être relevées.

### L'augmentation des pensions a permis de faire reculer la pauvreté

Le montant global de la pension publique (c'est-à-dire la somme de ses composantes contributive et non contributive) s'établit aux alentours de 220 EUR par semaine pour un retraité célibataire et de 440 EUR pour un couple de retraités<sup>3</sup>. Des paiements supplémentaires en espèces sont prévus pour certains groupes, notamment pour les personnes vivant seules et pour les plus de 80 ans. Les personnes de 70 ans ou plus ont aussi droit à des prestations en nature d'une valeur approximative de 1 000 EUR par an; ces prestations sont soumises à conditions de ressources entre 66 et 70 ans. Par ailleurs, tous les ménages de retraités bénéficient d'une allocation de chauffage (*Fuel Allowance*) représentant environ 500 EUR par an. Mais ce mode de versement des prestations est inefficace et limite la liberté de choix des consommateurs, même s'il contribue sans doute à d'autres objectifs sociaux. En tout état de cause, ces dispositifs sont soutenus par l'opinion publique (Quinn, 2000). Il serait plus simple de supprimer ces allocations et d'augmenter la pension publique d'un montant équivalent. La valeur de la pension publique s'est accrue rapidement ces dernières années, tant en termes réels qu'en

Graphique 5.2. Pension publique

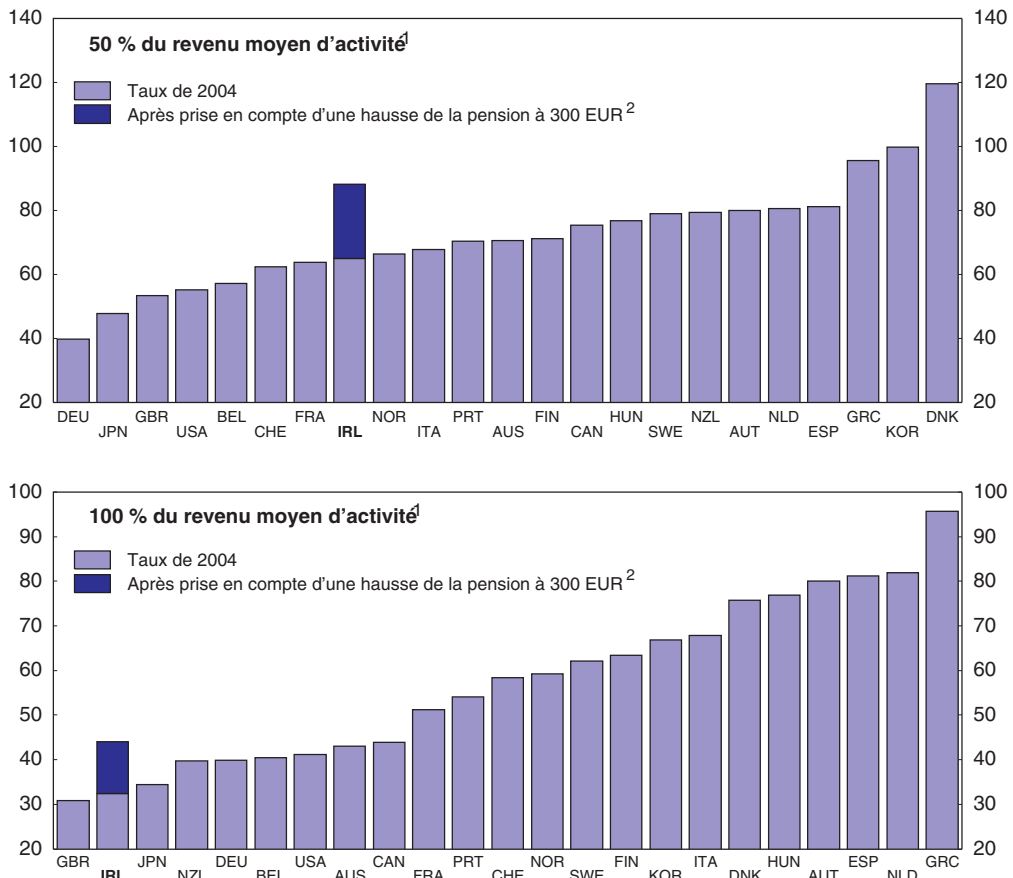


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482046121033>

Source : Department of Social and Family Affairs; Central Statistics Office; indicateurs sur les pensions d'Eurostat.

Graphique 5.3. Taux bruts de remplacement

2004



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482060006823>

1. Il s'agit du revenu moyen selon les données de l'OCDE et non du revenu brut industriel moyen (GAIE).
2. L'impact sur les taux bruts de remplacement de la hausse à 300 EUR de la pension publique est estimé en supposant que le revenu moyen d'activité augmente avec le PIB nominal à partir de 2007.

Source : OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques* et calculs de l'OCDE.

pourcentage du revenu moyen d'activité (graphique 5.2). Cela a sensiblement réduit la proportion de personnes âgées appartenant à des ménages situés dans le quartile inférieur de la distribution des revenus. Le taux de risque de pauvreté a diminué chez les retraités et le pourcentage de personnes âgées de 65 ans ou plus considérées comme vivant dans la pauvreté avec 60 % du seuil médian de revenu est tombé de 5.8 % en 2003 à 2.2 % en 2006, encore que, d'après certaines mesures, le pourcentage des personnes âgées ayant des revenus relativement faibles est encore assez élevé par rapport à la situation dans les autres pays européens.

L'engagement pris par le gouvernement de rehausser la pension publique à 300 EUR par semaine pour un célibataire d'ici à 2012 implique une nouvelle augmentation conséquente en termes réels. Compte tenu des hausses précédentes, le taux de remplacement assuré par la pension publique, qui figurait en 2004 parmi les plus bas de la zone OCDE, deviendra relativement élevé pour les personnes ayant des revenus d'activité inférieurs à la moyenne (graphique 5.3).

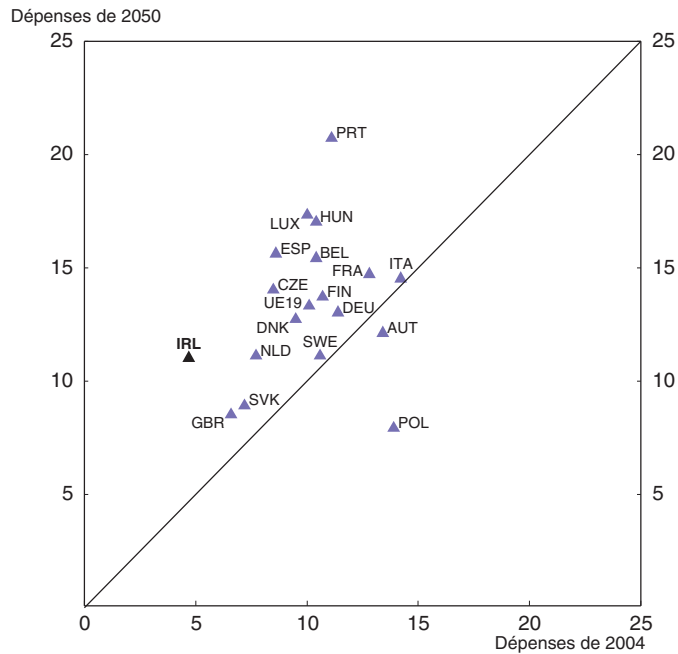
### **Les dépenses publiques de retraite vont augmenter**


Le coût budgétaire du système de pension publique s'établit actuellement aux alentours de 5 % du PIB, soit le niveau le plus bas de l'ensemble constitué par les 19 États membres de l'UE qui font également partie de l'OCDE (UE19), ce qui tient à la jeunesse de la population active et au niveau relativement bas de la pension publique. Ces dépenses devraient augmenter sensiblement d'ici à 2050 parallèlement au vieillissement de la population, même sans tenir compte du renforcement de la générosité des prestations prévu d'ici à 2012 (graphique 5.4). Dans le cas de l'Irlande, le niveau des dépenses de retraite devrait atteindre un pic après 2050, soit plus tard que dans la plupart des autres États membres de l'UE. Parallèlement à la hausse du rapport de dépendance économique des personnes âgées, la charge financière du système devrait se déplacer des cotisations de sécurité sociale – acquittées dans le cadre du régime de l'assurance sociale liée au salaire (*Pay-Related Social Insurance*, PRSI) – vers les recettes fiscales générales, sauf si un relèvement des cotisations intervient.

Le *National Pensions Reserve Fund* (NPRF) a été créé en 2001 pour accumuler des réserves permettant de lisser dans le temps l'augmentation des coûts budgétaires liés au vieillissement démographique. En application de la loi, le Trésor verse au NPRF une contribution annuelle au moins égale à 1 % du PNB, et les ventes de certains actifs publics ont donné lieu à des contributions supplémentaires ponctuelles. Au moment de sa création, il était prévu que le fonds couvre environ un tiers de l'accroissement prévu des dépenses de retraite entre le moment où l'utilisation de ses réserves pourra commencer, en 2025, et la fin du dispositif, en 2055; cette proportion sera cependant plus faible si une partie des réserves est conservée pour honorer des engagements au-delà de 2055. S'agissant de la répartition stratégique des actifs, le NPRF a placé une part importante de ses ressources dans des actions et d'autres actifs à risque, dont le rendement devrait être plus élevé que celui des obligations d'État. Cela a permis aux réserves accumulées de se hisser à près de 13 % du RNB en 2006, mais il conviendrait également de prendre en compte le risque plus élevé lié à ces actifs pour évaluer la contribution probable du NPRF à la couverture des dépenses de retraite sur le long terme.

Les dépenses publiques de retraite exprimées en pourcentage du PIB devraient certes être aux alentours de la moyenne de l'UE19 en 2050 sur la base des prévisions actuelles, mais cela représenterait pour l'Irlande un changement relativement important. Autrement

Graphique 5.4. **Dépenses publiques de retraite**  
En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482060145168>

Note : L'UE19 ne comprend pas la Grèce.

Source : Comité de politique économique (CPE) (2006), « Impact of ageing populations on public spending on pensions, health and long-term care, education and unemployment benefits for the elderly », ECFIN/EPC(2006)REP/238 final.

dit, en l'état actuel du système de retraite, les autorités irlandaises devraient procéder à des modifications de fond, soit en redéployant une proportion importante des dépenses publiques actuellement affectées à d'autres postes, soit en augmentant fortement les impôts. Ces changements seraient inévitables même si le NPRF offrait un apport financier supplémentaire. La réduction des investissements publics parallèlement à l'achèvement de la modernisation des infrastructures, conjuguée à l'augmentation du revenu national découlant de ces investissements, ne suffira pas à compenser totalement le gonflement des dépenses de retraite. En outre, la demande de services médicaux et sociaux se renforcera sans doute à mesure que la population vieillira.

### **Les objectifs à long terme du régime de pension publique sont flous**

Un Livre vert sur les pensions (Department of Social and Family Affairs, 2007) a été publié récemment afin de définir les objectifs à long terme et les engagements concernant la politique des pensions. Il est important qu'il existe un cadre clair pour évaluer la viabilité budgétaire du système, déterminer comment les souhaits du gouvernement en matière de couverture du système de retraite et d'adéquation des pensions peuvent être exaucés, et permettre aux individus de préparer leur retraite. D'aucuns avancent que les pratiques actuelles présentent deux principales lacunes. Premièrement, le gouvernement n'a pris aucun engagement formel quant à la valeur en longue période de la pension publique. La question de savoir si la promesse de porter ces pensions à 300 EUR d'ici à 2012 était raisonnable dépendra de l'inflation, tandis que l'impact du taux de remplacement sera tributaire de l'évolution future des salaires au cours des cinq prochaines années. À plus

long terme, il n'existe aucun engagement explicite quant à la réalisation des objectifs prévus en matière de retraite par la NPI. Une indexation officielle des prestations de retraite, ou l'engagement d'atteindre un objectif précis de revenu moyen, donnerait une indication claire de la valeur anticipée des futures pensions, et permettrait de déterminer plus précisément l'ampleur des engagements financiers qu'elles représentent pour l'État. Il s'agit là d'une pratique courante dans les autres pays de l'OCDE. L'indexation du montant des retraites sur les prix vise à préserver le pouvoir d'achat des ménages âgés, mais elle signifie que leur revenu tendra à diminuer par rapport à ceux de la population active. Les récents progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté chez les retraités seraient donc remis en cause, la valeur relative de la pension publique diminuant au fil du temps. Bien qu'elle soit plus coûteuse, une forme d'indexation sur les revenus d'activité permettrait d'éviter une telle érosion. De nombreux pays ont adopté un mécanisme d'indexation hybride, intégrant ces composantes, mais les engagements à long terme de ce type présentent certains risques du point de vue des possibilités de financement en longue période, si les circonstances venaient à changer de façon inattendue.

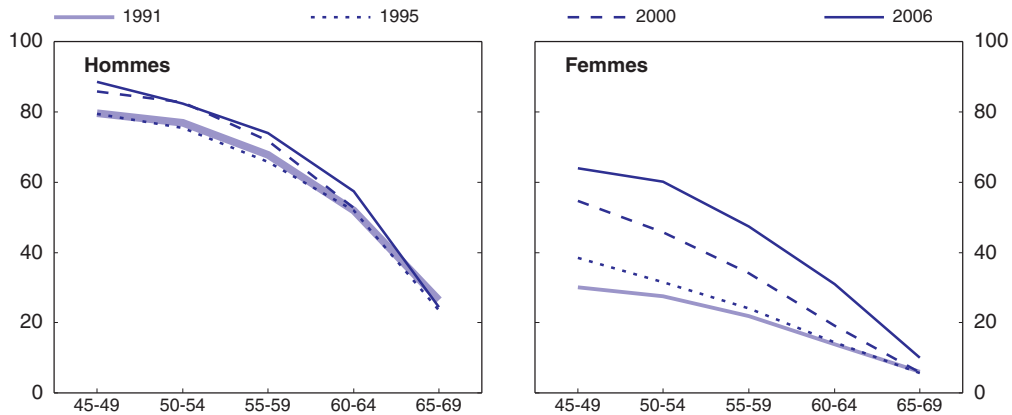

Le deuxième élément pour lequel des objectifs à long terme devraient être envisagés est l'âge légal de départ en retraite. Il est actuellement fixé à 65 ou 66 ans, ce qui place l'Irlande à l'extrémité supérieure de la fourchette des pays de l'OCDE en ce qui concerne l'âge normal de la retraite. Néanmoins, le nombre probable d'années pendant lequel les individus devraient pouvoir jouir de leur retraite augmente. L'espérance de vie moyenne à 60 ans s'est en effet allongée de 3.6 ans entre 1995 et 2005. Or, cela représente un risque majeur pour le système de retraite : la progression de la longévité a été systématiquement sous-estimée dans les prévisions démographiques. Compte tenu de la jeunesse de sa population, l'Irlande est particulièrement exposée à ce risque, car l'évolution des taux de mortalité est d'autant plus difficile à prévoir que l'horizon considéré est lointain. Une indexation de l'âge de départ en retraite sur la longévité à terme permettrait de gérer ce risque en tendant à réduire la durée pendant laquelle les prestations sont versées et en augmentant les cotisations de manière générale. Relever l'âge de la retraite serait aussi un moyen de tenir compte de l'augmentation du nombre d'années passées en bonne santé, qui ira de pair avec l'allongement de l'espérance de vie. Associé à un objectif précis concernant le niveau des prestations, un tel mécanisme fournirait aux travailleurs des indications claires quant à la valeur de leur revenu de retraite et la possibilité qu'ils doivent travailler plus longtemps à mesure que l'espérance de vie augmente. Dans le cadre des réformes des retraites engagées au Danemark et en France, l'âge d'ouverture des droits à pension, ou le nombre d'années de cotisation requis, a été lié de la sorte à l'augmentation de la longévité, tandis que d'autres pays comme l'Allemagne et la Suède ont établi un lien plus général entre prestations et espérance de vie. Le récent Livre vert sur les retraites contient des propositions de réformes et le gouvernement s'est engagé à élaborer un cadre à long terme pour les retraites à l'issue d'un processus de consultations.

### **Les incitations au travail pourraient être améliorées**

L'âge effectif (ou moyen) de la retraite est proche de 65 ans en Irlande, sachant qu'il a augmenté d'environ un an depuis 2001<sup>4</sup>, et le taux d'emploi des personnes de plus de 65 ans est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Reste que ce taux d'emploi élevé des personnes âgées constitue dans une certaine mesure un vestige du mode de vie rural qui prévalait antérieurement, et les taux d'emploi diminuent fortement au-delà de 55 ans (graphique 5.5), ce qui tient en partie au faible niveau moyen d'instruction des personnes

## Graphique 5.5. Taux d'emploi par âge

En pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482061716335>Source : OCDE (2008), *Statistiques de la population active – base de données en ligne* (janvier).

âgées dans le pays. Les incitations à travailler jusqu'à l'âge normal de départ en retraite sont fortes, puisque la pension publique ne peut être perçue avant. La pension publique contributive encourage efficacement les individus à continuer à travailler au-delà de 66 ans, puisqu'elle est versée indépendamment du fait que le bénéficiaire continue ou non à exercer une activité professionnelle. Le niveau de la pension étant relativement faible pour de nombreuses personnes, ces prestations sociales supplémentaires ont sans doute peu d'effet sur la disposition à travailler, et la poursuite d'une activité professionnelle peut permettre aux personnes dont les autres ressources sont limitées de compléter leur revenu.

Plusieurs politiques peuvent être utilisées pour encourager davantage l'emploi des seniors. Il est possible, par exemple, d'améliorer leur employabilité par un apprentissage tout au long de la vie, alors qu'un renforcement des services d'emploi devrait les aider dans la recherche d'un travail. Ces options ont été examinées dans le rapport intitulé *Viellissement et politiques de l'emploi : Irlande* (OCDE, 2005b). En ce qui concerne la politique des pensions, des progrès ont déjà été faits vers l'élimination des mécanismes qui incitent encore les travailleurs à prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans, en supprimant progressivement l'allocation de préretraite (*Pre-Retirement Allowance*, PRETA), qui permettait à des personnes sorties de la population active de partir en retraite à partir de 55 ans. En élargissant le champ d'application des politiques actives du marché du travail aux travailleurs âgés via la mise en place d'un processus préventif d'aide aux chômeurs, les autorités ont également supprimé une passerelle qui permettait à certains sans-emplois d'accéder de fait à une retraite anticipée. Les conditions de ressources imposées dans le cadre du régime non contributif ont été assouplies, mais de plus amples progrès sont souhaitables<sup>5</sup>. Offrir une augmentation actuarielle de la pension publique à ceux qui diffèrent leur départ à la retraite faciliterait le maintien dans la population active et le programme de gouvernement convenu pour 2007 contient l'engagement d'une augmentation de la pension publique pour chaque année travaillée après 65 ans.

Les barrières qui empêchent les travailleurs âgés de quitter la population active ayant été renforcées, il est important de veiller à ce que le régime d'invalidité ne devienne pas une autre voie d'accès à une retraite anticipée effective, comme cela s'est produit dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Bien qu'il existe des garde-fous, tels que l'évaluation des personnes demandant à bénéficier de ce régime par des médecins désignés par le ministère des Affaires sociales et familiales, le nombre de titulaires d'un large éventail de prestations d'invalidité s'est accru de trois quarts depuis 1990. Cette tendance à la hausse s'explique en partie par l'élargissement de l'éventail des possibilités d'accès à ces prestations au milieu des années 90 et par un allongement de leur durée de versement. Près des trois quarts des bénéficiaires de pensions d'invalidité ont entre 55 et 66 ans (Department of Social and Family Affairs, 2006). Les fortes contre-incitations au travail qui s'exercent sur les individus concernés constituent un sujet de préoccupation majeur. Le système a un effet dissuasif, car, pour certains, la prise d'un emploi s'accompagne de la perte de prestations annexes telles que la Carte médicale, qui permet à l'ensemble de la famille de bénéficier de soins de santé gratuits. S'il est désormais possible de conserver cette Carte médicale pendant trois ans, la prise d'un emploi entraîne toujours la perte d'autres prestations annexes. En outre, le processus d'évaluation met peu l'accent sur la capacité de travail des individus concernés, tandis que la politique active du marché du travail n'aide guère les personnes handicapées à trouver un emploi. Dans le cadre d'un projet pilote régional a été adoptée une approche d'engagement intensif axée sur le client lors du dépôt des demandes de prestations, mais compte tenu de l'absence de conditionnalité, les chances de réussite de cette initiative sont relativement faibles. Au Royaume-Uni, par exemple, la participation au programme Passerelles vers l'emploi (*Pathways to work*) est obligatoire pour les personnes faisant valoir leur droit à des prestations d'invalidité.

## Le système de retraite de la fonction publique va devenir de plus en plus coûteux

Les régimes de retraite à prestations définies de la fonction publique comptent actuellement 90 000 bénéficiaires. Ces régimes sont financés par répartition. L'augmentation des versements au titre des retraites de la fonction publique va représenter moins d'un tiers de la hausse globale des dépenses de retraite de l'État d'ici à 2050 et sera en partie financée grâce aux réserves accumulées dans le NPRF. Les réformes de 2004 ont remédié en partie au problème posé par le départ en retraite des fonctionnaires publics avant 65 ans, même si le relèvement de l'âge minimum de la retraite de 60 à 65 ans ne s'applique qu'aux personnes ayant rejoint la fonction publique après 2004, ce qui implique qu'il lui faudra du temps pour devenir effectif. En outre, les salariés assument désormais dans une certaine mesure le coût des pensions. D'autres éléments du système restent néanmoins relativement généreux et représenteront une charge pour les futurs contribuables. En particulier, les pensions versées aux retraités actuels sont revalorisées en fonction de l'évolution des salaires des actifs qui occupent aujourd'hui des emplois similaires à ceux précédemment exercés par ces retraités, et non en fonction de l'évolution des prix, comme c'est généralement le cas dans les régimes privés de retraite à prestations définies. Il semble possible de lier plus étroitement la valorisation des retraites de la fonction publique au niveau des autres retraites et de réduire ainsi leur coût futur.

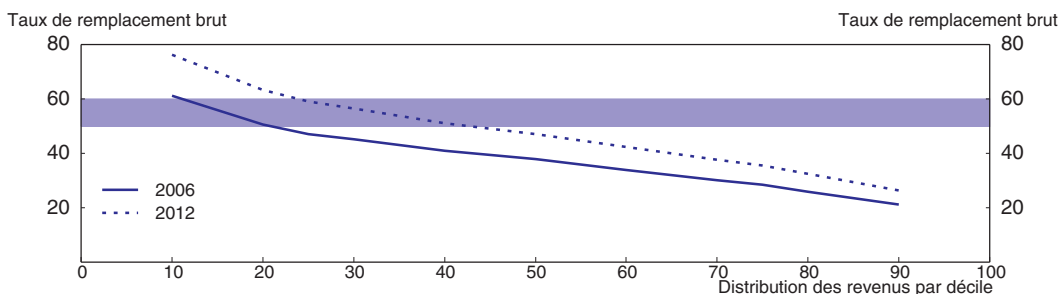
## L'épargne-retraite privée doit s'accroître


### Le déficit d'épargne-retraite devra être comblé par l'épargne privée

Il existe un écart substantiel entre la pension publique forfaitaire et le niveau de revenu de retraite nécessaire à la plupart des gens pour remplacer une proportion suffisante du revenu qu'ils percevaient avant leur cessation d'activité. L'épargne-retraite privée est fortement mise à contribution pour combler cet écart dans le cadre du système de retraite irlandais. L'épargne totale des ménages est considérable : leur taux d'épargne net est égal à près de 10 % de leur revenu disponible, ce qui place l'Irlande pas très loin d'économies où les pressions liées au vieillissement sont imminentes, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, et nettement au-dessus des États-Unis et du Royaume-Uni. Le volume d'actifs de retraite privés est également plus important en pourcentage du RNB que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et d'une ampleur similaire à celle observée dans d'autres économies où les régimes privés de retraite relevant du deuxième pilier sont importants, telles que l'Australie et le Royaume-Uni. Reste que l'image de solidité offerte par le secteur des ménages dans son ensemble masque le fait que nombre de personnes n'épargnent sans doute pas suffisamment pour combler l'écart qui sépare la pension publique d'un niveau de revenu décent à la retraite. Les données sur la richesse globale des ménages et sa répartition en Irlande sont limitées à l'heure actuelle, bien que les ménages plus âgés soient pour la plupart propriétaire des logements qu'ils occupent. Ainsi, un fort pourcentage des retraités n'ont pas de loyer à payer et, globalement, ils disposent d'un patrimoine considérable.

Les régimes professionnels de retraite constituent le mécanisme le plus fréquemment utilisé en vue de combler le déficit d'épargne-retraite. En tenant compte des mécanismes individuels de retraite, la couverture des dispositifs privés de retraite s'établissait à 62 % des personnes occupées âgées de 30 à 65 ans, soit un pourcentage nettement inférieur à l'objectif de 70 % prévu par la NPPI d'ici à 2013. Cet écart laisse à penser que certains des personnes ayant des revenus d'activité faibles ou moyens, c'est-à-dire celles qui n'ont pas les moyens d'adhérer à un dispositif privé de retraite et pour lesquelles la pension publique représente moins de la moitié de leur revenu avant la retraite – n'atteindront pas le taux de remplacement visé d'au moins 50 % dudit revenu faute d'une couverture suffisante (graphique 5.6)<sup>6</sup>. Par ailleurs, même les travailleurs affiliés à un régime à prestations définies auront du mal à atteindre l'objectif de 50 % s'ils n'ont pas une durée de cotisations complète ou s'ils ont changé d'employeurs<sup>7</sup>. Pourtant, l'objectif de 50 % n'a rien d'ambitieux en tant que tel, car il correspondrait à un taux de remplacement inférieur à la

Graphique 5.6. Taux de remplacement brut assuré par la pension publique



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482064822388>

Note : La zone ombrée représente l'objectif d'un taux de remplacement de 50 à 60 %.

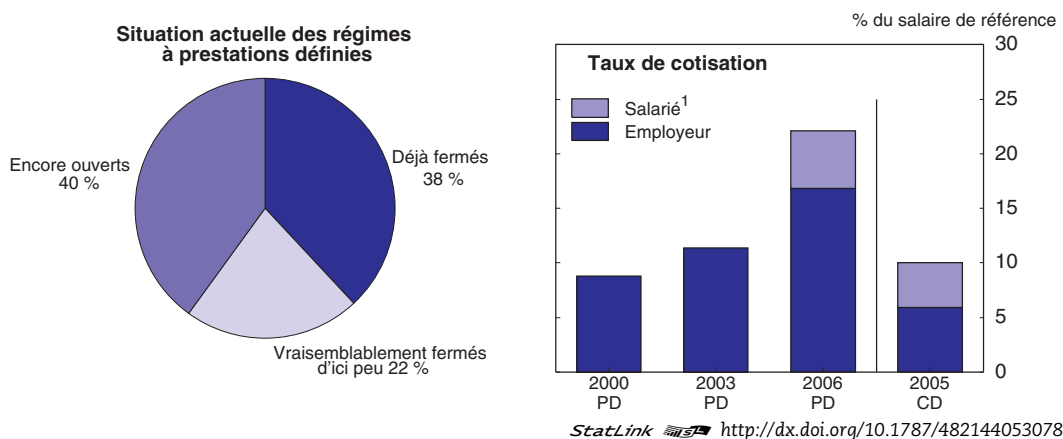
Source : Panel communautaire des ménages (PCM) (2001); Central Statistics Office et calculs de l'OCDE.



moyenne de l'OCDE calculée sur la base des seules pensions obligatoires, et serait sensiblement inférieur au taux maximum de remplacement de deux tiers qui est généralement visé dans le cadre des régimes professionnels à prestations définies. L'évaluation de l'ampleur du déficit d'épargne-retraite est difficile car les éléments permettant de déterminer le taux de remplacement auquel les futurs retraités pourront prétendre sont limités. En outre, cette évaluation est très sensible au taux de remplacement visé, car la rémunération de nombreux travailleurs se situe aux alentours du niveau auquel la pension publique remplacerait 50 à 60 % de leur revenu préalable à la retraite. Pour que chacun bénéficie d'un taux de remplacement d'au moins 60 %, il faudrait qu'augmente fortement le nombre de personnes à revenus d'activité faibles ou moyens adhérant à des dispositifs privés de retraite, même en tenant compte de l'effet de l'augmentation à 300 EUR la semaine de la pension publique.

Il importe que les dispositifs privés de retraite garantissent des revenus adéquats, afin de contribuer à combler l'écart séparant la pension publique et le niveau souhaité de revenu de remplacement à la retraite. La plupart des adhérents de régimes de retraite à prestations définies des secteurs public et privé devraient percevoir des pensions supérieures à 50 % de leur revenu avant la retraite. Néanmoins, on relève un glissement marqué vers les régimes à cotisations définies pour les personnes qui sont en train d'épargner en vue de leur retraite (graphique 5.7). Les taux moyens de cotisation s'établissent aux alentours de 10 % du salaire de référence dans le cadre des régimes à cotisations définies, ce qui contraste souvent avec les taux moyens de cotisation plus élevés des régimes à prestations définies. Mais ces taux de cotisation sont-ils adéquats? Il est difficile de répondre à cette question. D'après les estimations présentées dans la publication *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, ces taux de cotisation permettraient de combler le déficit d'épargne-retraite à condition que le rendement réel annuel des placements s'établisse à 3.5 % et que la période de cotisation soit complète, mais cela supposerait que les individus épargnent très tôt pour leur retraite (OCDE, 2007a). En outre, des risques considérables entourent ces estimations, liés à des évolutions futures inattendues de la longévité et du rendement des placements. Il se pourrait qu'il ne soit pas nécessaire de relever les taux de cotisation des dispositifs de retraite à cotisations définies

Graphique 5.7. Régimes de retraite professionnels



1. Données sur les cotisations des salariés non disponibles pour 2000 et 2003.

Note : PD: Prestations définies; CD: Cotisations définies.

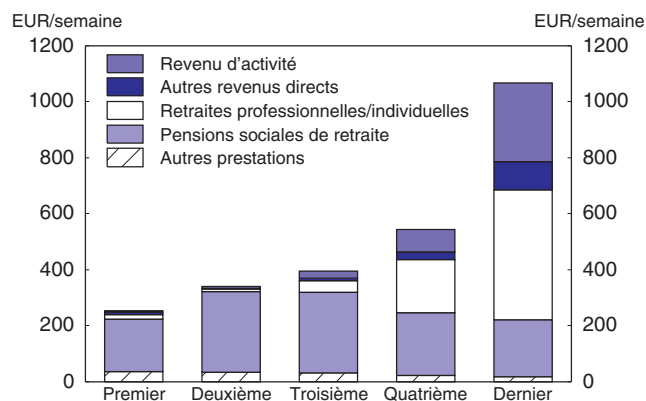
Source : Mercer Human Resource Consulting (2005), *Defined Contribution Benefits Survey for Ireland*.

dans les mêmes proportions que ceux des régimes à prestations définies, qui ont récemment dû être revus à la hausse en raison d'une baisse du rendement des placements et d'une augmentation de la longévité ayant entraîné l'apparition de déficits de financement de ces régimes (Mercer, 2005, 2006). Cela étant, il existe également un risque substantiel que des taux de cotisation de 10 % ne soient pas suffisants pour permettre aux individus concernés d'atteindre le niveau de revenu souhaité à la retraite. Contrairement aux régimes à prestations définies, les dispositifs à cotisations définies font intégralement porter sur les individus le risque de longévité et le risque de placement. Il est important que les travailleurs saisissent clairement cette conséquence du remplacement des régimes de retraite à prestations définies par des régimes à cotisations définies. Ce risque est particulièrement prononcé en Irlande, dans la mesure où la pension publique forfaitaire n'est pas particulièrement généreuse pour ceux disposant d'un revenu supérieur à la moyenne et pour lesquels une proportion relativement forte du revenu de retraite anticipé doit être tirée de l'épargne privée.

On ignore dans quelle mesure les ressources autres que les pensions peuvent contribuer à assurer un niveau de revenu adéquat aux retraités. Ces ressources complémentaires semblent concentrées en grande partie dans les ménages les plus riches, qui disposent déjà de moyens suffisants (graphique 5.8) : l'épargne des salariés semble concentrée dans le quartile supérieur de la distribution des revenus (Moreno-Badía, 2006). Le pourcentage de ménages propriétaires de leur logement est élevé, ce qui tient en partie à un régime d'imposition préférentiel et pourrait constituer un stock de richesse considérable pour les retraités. Mais ce patrimoine n'est pas nécessairement facile à convertir en revenu de retraite. Le marché des prêts viagers hypothécaires est peu développé, et il peut s'avérer difficile pour des retraités d'obtenir des liquidités en vendant leur logement pour en racheter un moins cher, d'une taille appropriée, dans la même zone.

Graphique 5.8. **Sources de revenu des retraités par quintile**

Revenu brut des couples de retraités, 2005



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482170628851>

Source : Department of Social and Family Affairs (2007), *Green Paper on Pensions*, Stationery Office, Dublin, tableau 4.4, d'après l'analyse du CSO fondée sur l'enquête EU-SILC 2005.

### Accroître l'épargne-retraite

Il semble peu probable que l'épargne-retraite privée accumulée à ce jour permette de combler le déficit d'épargne-retraite qui caractérise certaines personnes à revenus d'activité faibles ou moyens, en particulier dans les secteurs où la couverture des régimes

professionnels de retraite est limitée, et il est à craindre que certains adhérents de régimes à cotisations définies n'épargnent pas suffisamment ou pas assez longtemps. Un relèvement de la pension publique constitue une approche brutale du problème : les fortes hausses de cette pension forfaitaire ont un impact relativement faible sur le taux de remplacement dont bénéficient les personnes aux revenus d'activité supérieurs à la moyenne, et un renforcement des prestations publiques de retraite est susceptible d'avoir un effet d'éviction sur l'épargne privée. En outre, le transfert de revenus supplémentaires aux individus disposant déjà de pensions suffisantes se traduit par des pertes nettes de bien-être.

Le système actuel met l'accent sur l'épargne-retraite facultative, mais il ne pourra en résulter qu'un renforcement limité de l'épargne-retraite. L'épargne-retraite facultative reste en effet modeste, et la constitution d'une épargne privée s'inscrit le plus souvent dans le cadre de régimes d'entreprise, pour lesquels l'adhésion à l'organisme de retraite considéré peut être une condition d'emploi aux termes de la législation irlandaise. Les faibles taux de couverture semblent spécifiques à certains secteurs, où les employeurs sont moins susceptibles d'offrir un régime professionnel de retraite. Ces secteurs se caractérisent par des bas salaires, des petites entreprises, des emplois à temps partiel et une forte proportion de femmes parmi les effectifs employés. Lorsque les salariés n'ont pas la possibilité de cotiser à un régime de retraite professionnel, les employeurs doivent faciliter l'accès aux comptes individuels d'épargne-retraite (*Personal Retirement Savings Accounts*, PRSAs). Les salariés ne sont cependant pas tenus d'ouvrir un compte de ce type, ni les employeurs de les alimenter par des cotisations. Le nombre de PRSAs ouverts depuis leur création en 2002 a progressé régulièrement mais lentement, et seule une faible part de l'augmentation du taux de couverture leur est imputable. D'après les résultats d'une enquête, le principal motif avancé par les sondés pour justifier le fait qu'il n'étaient couverts par aucun dispositif privé de retraite était qu'ils n'avaient « jamais pris le temps de préparer leur retraite » (CSO, 2006). Même dans le groupe d'âge des 55-65 ans, cette explication était fournie par un cinquième des personnes sans couverture, avant le fait de ne pas avoir les ressources nécessaires pour financer un mécanisme de retraite. Cela laisse à penser que le nombre de personnes ayant adhéré à un dispositif privé de retraite augmenterait sans doute si l'on substituait au « droit d'adhésion » actuel une ouverture automatique des PRSAs assortie d'un « droit de retrait ». L'économie comportementale a montré que les options par défaut définies en matière d'épargne-retraite influent fortement sur les comportements des individus dans les pays où elles ont été étudiées, notamment aux États-Unis (Beshears et al., 2006). Ce principe pourrait être appliqué à ceux qui n'ont pas encore adhéré à un régime professionnel et dont le revenu est supérieur au seuil en-dessous duquel la pension publique remplace une proportion adéquate du revenu perçu avant la retraite. Au minimum, l'instauration d'un système d'adhésion automatique avec « droit de retrait » constituerait un signal clair à l'intention des personnes ayant des revenus d'activité faibles ou moyens qui doivent épargner mais ne le font pas. Les frais relativement élevés acquittés par les détenteurs de PRSAs, pour lesquels est généralement facturé un droit d'entrée de 5 % et des frais de gestion annuels de 1 %, pourraient également être réduits si l'État jouait, entre les individus qui épargnent pour leur retraite et les organismes de placement, un rôle d'intermédiaire similaire à celui des employeurs privés qui offrent des régimes de retraite à cotisations définies. De manière plus générale, il conviendrait de rendre les régimes professionnels à cotisations définies et les PRSAs plus uniformes et transparents, pour aider les individus à évaluer la valeur future de leurs

retraites et les risques connexes, en particulier lorsque les taux de cotisation impliquent que les pensions seront plus faibles que celles versées dans le cadre des anciens régimes à prestations définies.

### **Les incitations fiscales à l'épargne-retraite sont fortes, mais elles ne sont pas correctement ciblées**

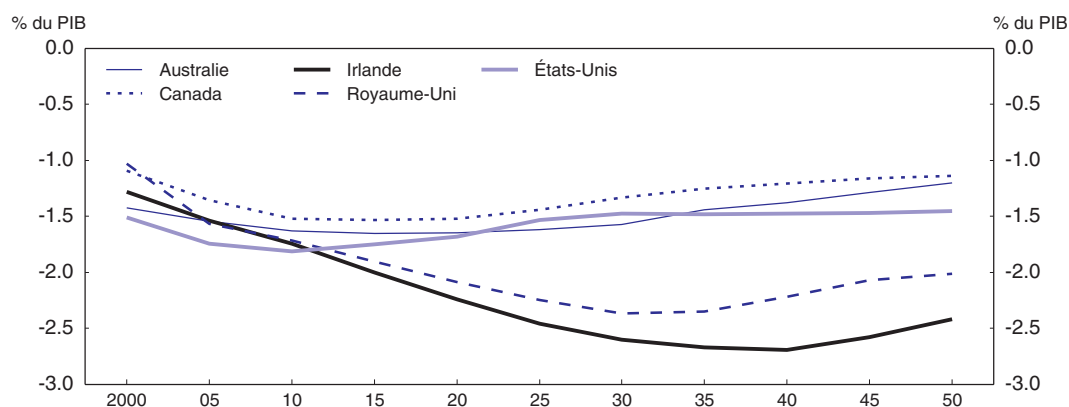
Les incitations fiscales peuvent offrir un mécanisme utile pour renforcer l'épargne-retraite, même s'il est important qu'elles entraînent effectivement une augmentation du volume global d'épargne, et non une simple redistribution de capitaux au détriment d'autres types de placements. L'expérience internationale laisse à penser que les incitations fiscales sont plus susceptibles de renforcer effectivement l'épargne globale si elles sont ciblées sur les personnes à revenus d'activité faibles ou moyens, et si elles sont conçues de manière à être aisément compréhensibles (Hawksorth, 2006). En Irlande, les incitations fiscales à l'épargne-retraite sont très fortes. Les cotisations de retraite sont déductibles de la fraction du revenu imposable assujettie au taux marginal de l'impôt sur le revenu, et les cotisations versées au régime de l'assurance sociale liée au salaire (*Pay-Related Social Insurance*, PRSI) sont calculées sur la base des revenus d'activité nets des cotisations de retraite. Les plus-values des placements réalisés dans le cadre des dispositifs de retraite sont exonérées d'impôt. Certains retraités peuvent recevoir une partie des pensions servies par le système privé de retraite sous la forme d'un versement unique exonéré d'impôt à l'âge de 65 ans<sup>8</sup>. Le manque à gagner fiscal résultant de ces allègements est déjà considérable, puisqu'il représente environ 1.5 % du PIB. Bien que les pensions de retraite soient en principe imposées, un plafond d'exonération fiscale fixé à 34 000 EUR par couple s'applique aux personnes de plus de 65 ans. Autrement dit, rares sont les couples âgés qui acquittent effectivement l'impôt sur le revenu, et nombre de ceux qui le font versent un montant inférieur à celui payé par les personnes plus jeunes ayant le même niveau de revenu. En conséquence, alors qu'il est conçu en théorie comme un système de type EET (exonération des cotisations de retraite, exonération des revenus de placement, et taxation des pensions), le régime d'imposition irlandais de l'épargne-retraite est en fait très proche d'un système d'exonération totale, dans la mesure où il est peu probable que les revenus transitant par les dispositifs de retraite soient imposés à quelque stade du cycle de vie que ce soit.

Ce système d'incitations fiscales ne constitue pas un moyen efficace d'amener à un niveau adéquat les prestations privées de retraite, malgré la générosité des aides accordées. La déductibilité des cotisations de retraite de la dernière tranche d'imposition du revenu représente pour la minorité de ménages très aisés assujettis au taux maximum de l'impôt sur le revenu de 41 % un allègement plus de deux fois plus important que celui dont bénéficient les ménages soumis au taux marginal normal d'imposition de 20 %. D'autres formes de soutien produisent des effets similaires. Les ménages les plus riches étant davantage susceptibles d'épargner et d'être couverts en tout état de cause par de généreux régimes professionnels de retraite, il est inefficace de cibler des allègements fiscaux sur ce groupe. En outre, certaines personnes peuvent éprouver des difficultés à comprendre les incitations à épargner découlant de ces réductions d'impôt. En Australie, au Canada et aux États-Unis, l'expérience montre que les ménages sont sensibles aux incitations prenant la forme d'abondements versés par l'État en complément des sommes placées sur des comptes d'épargne-retraite. Le fort taux d'utilisation des comptes spéciaux d'épargne-placement (*Special Savings Investment Accounts*, SSIA) laisse à penser que les

ménages irlandais pourraient être sensibles à un système d'abondements, même s'il est peu probable que la mise en place d'un tel dispositif puisse se traduire par un engouement aussi marqué pour les comptes d'épargne-retraite que celui suscité par les SSIA, dans la mesure où l'épargne-retraite est bloquée sur une période beaucoup plus longue<sup>9</sup>. Compte tenu de la générosité des aides actuelles, ces mécanismes d'incitation devraient se substituer, et non s'ajouter, aux dégrèvements d'impôt en vigueur.

Le niveau global des allègements fiscaux consentis au titre de l'épargne-retraite devrait également être reconsidéré. Celle-ci absorbe déjà une forte proportion du revenu national, mais elle devrait augmenter très fortement à mesure que la population vieillit et que l'épargne-retraite des ménages s'accumule (graphique 5.9). En fait, il est prévu que l'Irlande soit, en 2050, le pays de l'OCDE où la part du revenu affectée aux dispositifs d'épargne-retraite sera la plus élevée<sup>10</sup>. Une réduction du niveau de ces aides devrait s'accompagner d'une amélioration de leur ciblage. Les autorités devraient envisager de réduire non seulement les allègements fiscaux relatifs aux cotisations de retraite et aux revenus des placements d'épargne-retraite, mais aussi le généreux plafond d'exonération fiscale appliqué aux personnes de plus de 65 ans. Alors qu'un dégrèvement d'impôt au titre des cotisations de retraite constitue fondamentalement une forme de redistribution des non-épargnants vers les épargnants au sein d'une même cohorte de population, ce régime d'imposition préférentiel des personnes âgées est une forme de redistribution des ressources entre vieux et jeunes, qui deviendra de plus en plus coûteuse à mesure que le rapport de dépendance économique augmentera.

Graphique 5.9. **Prévisions de recettes budgétaires nettes provenant des régimes de retraite à fiscalité préférentielle**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482170767654>

Source : P. Antolin, A. de Serres et C. de la Maisonneuve (2004), « Long-term Budget Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 393.

### **Les règles relatives aux dispositifs privés de retraite devraient encourager la constitution de réserves adéquates**

La conception et la réglementation des dispositifs de retraite devraient simplifier la tâche aux entreprises qui offrent des régimes professionnels, et encourager les individus à épargner suffisamment. Le système actuel fait une place importante aux rentes : les organismes de retraite sont tenus de se conformer à une norme de capitalisation (*Funding Standard*) fondée en partie sur la constitution hypothétique de rentes, et certaines personnes sont tenues de convertir en rente leur épargne-retraite à l'âge de 65 ans. Il est donc important pour le système

de retraite que le marché des rentes fonctionne bien. Or, il est difficile d'en juger, dans la mesure où cela suppose une évaluation raisonnable des risques qui entourent le rendement des placements à long terme et l'évolution démographique. Il est toutefois notable qu'en Irlande, très peu d'individus constituent des rentes de leur propre initiative (Indecon/Lifestrategies, 2007). Cela pourrait s'expliquer par les préférences des individus ou par leur compréhension insuffisante des risques réels auxquels ils sont exposés, mais aussi par le nombre limité d'entreprises en concurrence sur le marché irlandais des rentes. Il se pourrait aussi que les ménages disposent déjà de garanties suffisantes de revenu de retraite grâce aux systèmes public et privé de retraite à prestations définies. Ces points conduisent à se demander dans quelle mesure il est légitime de donner aux produits de rente un rôle aussi central dans le système de retraite, même si l'assurance contre le risque de longévité fournie par ces rentes devrait en principe constituer un bon moyen de veiller à ce que les retraités n'épuisent pas leur capital alors qu'ils sont encore en vie.

La norme de capitalisation relative aux régimes à prestations définies du secteur privé a été définie dans une optique liquidative (fondée sur une hypothèse de cessation des activités de l'organisme considéré) : pour éviter tout déficit de financement en cas d'insolvabilité de l'employeur promoteur du régime considéré, l'organisme de retraite doit avoir pris les dispositions nécessaires pour que, à tout moment, une société d'assurance verse leurs prestations aux retraités actuels et prenne en charge le transfert des droits à pensions acquis par les adhérents n'ayant pas encore pris leur retraite. Ce mécanisme assure une protection très forte des dettes du régime vis-à-vis de ses adhérents au moment considéré, mais il ne constitue pas la formule la plus adaptée à d'autres égards. Premièrement, si la capitalisation minimale de l'organisme de retraite considéré était calculée dans une optique de continuité de l'exploitation (fondée sur l'hypothèse qu'il poursuivra normalement ses activités), il faudrait prendre en compte les futures hausses de salaires qui entraîneront une augmentation des droits déjà acquis par les salariés actuels. Deuxièmement, le lien établi avec les rentes rend plus coûteuses les prestations de retraite si les prix desdites rentes ne sont pas compétitifs. Troisièmement, cette norme de capitalisation définie dans une optique liquidative incite les organismes de retraite à investir dans des actifs au rendement faible et peu fluctuant, afin de respecter constamment cette règle, au lieu d'acquérir des actifs caractérisés par un meilleur rendement et une plus forte volatilité, tels que des actions, encore que les organismes de retraite irlandais détiennent actuellement près des deux tiers de leurs actifs sous forme de valeurs mobilières. Sur le long terme, cela peut se traduire par une croissance plus lente des actifs de retraite et par la nécessité d'augmenter plus que ce ne serait le cas autrement les montants investis pour atteindre un niveau donné de prestations souhaité. Une norme de capitalisation établie dans une optique liquidative est sans doute particulièrement inadaptée à un pays comme l'Irlande, dont la population est relativement jeune; une telle caractéristique démographique devrait en effet conduire à privilégier la croissance à long terme des actifs de retraite, et non la protection, en moyenne, des adhérents relativement peu nombreux qui touchent leur pension ou sont proches de la retraite. Compte tenu de la jeunesse de la population, l'horizon auquel seront exercés les droits à pension est relativement éloigné dans l'avenir, ce qui implique que l'on disposerait de davantage de temps pour prendre des mesures correctives si les rendements des placements s'avéraient plus faibles que prévus.

La norme de capitalisation est actuellement réexaminée par le Conseil des retraites (*Pensions Board*). L'adoption du principe selon lequel la santé financière des régimes de retraite

doit être évaluée dans une optique de continuité de l'exploitation serait compatible avec les *Lignes directrices sur la capitalisation et la sécurité des prestations dans les plans de pension professionnels* de l'OCDE, et correspondrait aux pratiques observées dans plusieurs autres pays. À défaut, on pourrait assouplir encore l'interprétation de la norme actuelle définie dans une optique liquidative, de manière à supprimer la contrainte découlant de l'obligation hypothétique de constitution de rentes. Une certaine souplesse est déjà intégrée dans le système, puisque l'autorité de régulation peut permettre à des organismes de retraite de rester sous-capitalisés pendant une période pouvant aller jusqu'à dix ans, soit une des plus longues autorisées dans la zone OCDE. Il est certes important que les organismes privés de retraite soient suffisamment capitalisés, mais la solidité apparente de la garantie actuellement fournie par la Norme de capitalisation est de toute façon trompeuse, étant donné que de nombreux régimes couverts ne la respectent pas à l'heure actuelle.

Lors de leur cessation d'activité, les adhérents des régimes privés de retraite accèdent à leur patrimoine-retraite sous la forme d'un versement unique ou d'une rente, ou placent leur capital dans un fonds de retraite agréé (*Approved Retirement Fund, ARF*), qui est similaire à un organisme de retraite dans la mesure où les plus-values sont exonérées d'impôt. Les travailleurs assujettis à un régime par répartition et à cotisations définies sont tenus d'utiliser une plus grande partie de leur patrimoine-retraite pour constituer une rente<sup>11</sup>. Cette dernière constitue une forme d'assurance contre le risque que les individus épuisent leurs ressources avant la fin de leur existence. Néanmoins, si le marché des rentes est inefficace, les personnes concernées auraient un revenu de retraite plus élevé en l'absence de cette obligation. Celle-ci constitue un facteur de distorsion, dans la mesure où elle ne s'applique pas aux cotisations complémentaires facultatives, aux travailleurs non assujettis à la retenue à la source, ni aux autres dispositifs de retraite privés tels que les contrats d'assurance. L'obligation de constitution de rente lors du départ en retraite devrait être reconsidérée, même s'il est important que soit maintenu un niveau minimum de conversion en rente. Il faut également que les individus soient conscients du fait que l'évaluation par les marchés de rentes des perspectives d'évolution de la longévité est sans doute plus réaliste que la leur ou que les évaluations actuarielles (ce qui implique que les coûts plus élevés observés sur ces marchés sont en fait vraisemblablement plus proches de leur niveau réel). Il peut être utile de conserver un élément de contrainte pour remédier aux phénomènes d'antisélection. Autoriser tous les retraités à investir dans un ARF ou un instrument du même type laisserait également davantage de latitude aux individus ayant cessé de travailler quant au choix du moment où ils puisent dans leur patrimoine-retraite, et permettrait à certains de différer la perception de leur pension ou, pour les personnes rompues aux subtilités de la finance, de mieux répartir dans le temps la perception de leurs revenus de retraite<sup>12</sup>.

### **Les dispositifs privés de retraite devraient contribuer à renforcer la flexibilité du marché du travail**

La réglementation applicable aux régimes privés de retraite devrait aider les actifs à changer aisément d'emploi et à continuer à travailler au-delà de 65 ans s'ils le souhaitent. À l'instar d'autres pays, il est souvent difficile pour un individu de transférer ses droits à pension d'un régime privé à un autre en cas de changement d'employeur. Les autorités devraient prendre des mesures d'incitation pour que les adhérents des régimes professionnels de retraite et les titulaires de comptes individuels d'épargne-retraite PRSAs puissent rester en activité au-delà de l'âge normal de départ en retraite et bénéficier d'un

ajustement actuariel de leurs futures prestations. Les autorités devraient modifier la fiscalité pour permettre aux travailleurs de rester avec le même employeur au-delà de 65 ans tout en bénéficiant d'un régime d'imposition préférentiel.

## Propositions de réforme du système de retraite

L'Irlande est bien placée pour relever les défis liés au vieillissement de la population. Compte tenu de sa situation démographique favorable, la forte augmentation attendue des dépenses de retraite commencera plus tard que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. L'Irlande figure parmi les pays membres de l'Organisation où la dette publique est très faible, et accumule des actifs dans le NPRF. En outre, la pression fiscale est relativement modeste, tandis que le vaste programme d'investissements publics finira par être revu à la baisse lorsque le stock de capital public aura atteint le niveau visé. Reste que ces conditions favorables ne doivent pas conduire à un relâchement des efforts accomplis. Lorsque l'Irlande entrera vraiment dans sa phase de vieillissement démographique, l'accroissement des dépenses de retraite sera particulièrement brutal, tandis que les dépenses de santé et de soins aux personnes âgées augmenteront aussi considérablement. De plus, les modifications apportées au système de retraite doivent entrer dans les faits progressivement, et des engagements clairs doivent être pris à long terme afin d'orienter les décisions adoptées en matière d'épargne privée.

Un *Livre vert sur les retraites* a été publié en octobre 2007 (encadré 5.1), et en vertu de l'accord de partenariat social intitulé *Vers 2016 (Towards 2016)*, le gouvernement est tenu de présenter des propositions dans un délai d'un an. Malgré des débats persistants et plusieurs rapports substantiels, l'Irlande n'est parvenue à mettre en œuvre aucune

### Encadré 5.1. Le Livre vert sur les retraites

Le Livre vert sur les retraites, publié par le gouvernement en octobre 2007, offre une vue d'ensemble précise de tous les éléments du système de retraite, notamment de la pension publique contributive, des incitations à l'épargne privée, des dispositifs de retraite du secteur public et de la réglementation des retraites. Selon ce document, les objectifs du système de retraite s'articulent autour de trois principes :

- L'adéquation, qui correspond au fait de garantir un niveau de revenu adéquat aux retraités par rapport à leur situation antérieure.
- La viabilité, qui renvoie à la nécessité de maîtriser le coût du système de retraite compte tenu de l'évolution de la situation démographique.
- La modernisation, qui fait référence à l'adaptation du système de retraite aux évolutions du marché du travail, telles que la hausse du taux d'activité féminine.

Les options envisagées en matière de réforme de la pension sociale de retraite comprennent l'indexation de la pension publique sur les prix pour en limiter le coût, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension, et l'introduction de conditions de ressources. Un large éventail de modifications précises pouvant être apportées à la pension de sécurité sociale sont examinées dans le rapport, à savoir : maintenir le statu quo; mettre en place une pension universelle uniforme; donner un effet rétroactif au Régime des personnes au foyer (*Homemaker's Scheme*) créé en 1994 pour les individus ayant une durée de cotisation limitée parce qu'ils sont restés en dehors du marché du travail pendant certaines périodes pour s'occuper d'enfants ou de personnes handicapées; remplacer le montant moyen des



### Encadré 5.1. **Le Livre vert sur les retraites** (suite)

cotisations par leur montant total en tant que critère de détermination du niveau des pensions, ce qui constituerait une manière plus simple et plus équitable de fixer les prestations de retraite; ainsi que d'autres modifications des paramètres du système.

Quatre approches envisageables pour combler le déficit d'épargne-retraite sont présentées dans le rapport :

1. Conserver le système facultatif actuel, mais en renforçant les incitations à épargner par le biais d'abondements.
2. Introduire un système d'épargne-retraite obligatoire pour les travailleurs qui ne pas sont couverts par d'autres dispositifs adéquats. La cotisation serait égale à 15 % du revenu de référence, y compris un abondement de 5 % de la part du Trésor, qui se substituerait aux allègements de cotisations accordés au titre du régime de l'assurance sociale liée au salaire (*Pay-Related Social Insurance*, PRSI) et aux dégrèvements d'impôt.
3. Mettre en place un système de « contrainte douce », consistant en une adhésion automatique assortie d'un droit de retrait, dans le cadre duquel les salariés verseraient une cotisation de 5 %, complétée par une cotisation patronale et par un abondement plafonné de l'État. Les travailleurs seraient autorisés à sortir de ce régime sous certaines conditions.
4. Renforcer la pension sociale de retraite de manière à réduire la nécessité de constituer une épargne privée.

Pour évaluer les mérites de ces différentes options, il est important d'utiliser une base de comparaison adéquate, définie en termes de prestations de retraite versées pour un niveau de coûts donné. Or, tel n'est pas toujours le cas pour les options présentées dans le Livre vert sur les retraites, qui reposent en partie sur un mélange de propositions tirées d'études antérieures. Bien qu'il soit indiqué dans ce Livre vert que le coût de certaines approches est plus élevé, cela tient dans certains cas au fait que le montant des prestations correspondantes est également plus élevé. Autrement dit, le rapport ne permet guère de juger de l'efficacité relative des différents systèmes envisagés, plutôt que de comparer simplement différents niveaux de pension. Or, il est essentiel que toute comparaison prenne correctement en compte les différences de risque entre les options envisagées.

réforme de fond depuis 15 ans, à la différence de la plupart des autres pays de l'OCDE. L'occasion qui s'offre aujourd'hui de réformer le système de retraite devrait donc être saisie. Compte tenu des besoins grandissants d'une population vieillissante, des modifications substantielles s'imposeront concernant la pension publique et les finances publiques. Pour couvrir le coût du régime public de retraite par répartition, les autorités devront associer, selon un dosage à définir, une réduction des droits à prestations, une augmentation de l'épargne accumulée dans le NPRF, et un relèvement des impôts ou une réduction des dépenses publiques dans d'autres domaines. L'apport du NPRF contribuera certes au financement de ce coût, et il est normal que les dépenses publiques de retraite augmentent par rapport à son niveau actuellement faible, mais des mesures de gestion du niveau global des dépenses au titre des pensions seront probablement requises. Une possibilité consisterait à relever l'âge de départ en retraite et à préserver le taux de remplacement du revenu lorsque les individus cessent effectivement de travailler. Dans la mesure où les personnes vont vivre plus longtemps et en meilleure santé, il semble naturel que l'âge de la retraite augmente en conséquence.

Il faut remédier au déficit d'épargne-retraite qui correspond à l'écart actuel entre la pension publique et un niveau décent de revenu de remplacement à la retraite. Relever la pension publique, qui constitue quasiment une prestation forfaitaire, constituerait à cet égard une solution coûteuse et peu efficace. Il est donc important de veiller à ce que les individus accumulent une épargne-retraite suffisante pour combler cet écart. Le système actuel permet à de nombreuses personnes de percevoir une pension privée décente à la retraite, mais il laisse une multitude d'individus aux revenus d'activité faibles ou moyens dépourvus de réserve d'épargne adéquate. Plusieurs options sont envisageables pour régler ce problème : instaurer des régimes de retraite obligatoires, facultatifs ou reposant sur une adhésion automatique assortie d'un « droit de retrait ». Le mécanisme actuel d'épargne facultative étayé par des dépenses fiscales considérables est inefficace, dans la mesure où il ne permet pas d'améliorer la couverture des personnes à revenus d'activité faibles ou moyens par le système de retraite. Les autorités doivent donc le réformer et mieux le cibler. À défaut, elles devraient sans doute envisager d'introduire une dose de contrainte dans ce système, en vue de renforcer l'épargne-retraite et de combler le déficit qui la caractérise.

#### Encadré 5.2. **Résumé des recommandations concernant la réforme des retraites**

Les pouvoirs publics devraient saisir l'occasion offerte par le *Livre vert sur les retraites (Green Paper on Pensions)* pour fixer des objectifs à long terme concernant la pension publique. Ils devraient notamment :

- Définir un objectif officiel à long terme pour le niveau de la pension publique (défini par rapport au salaire moyen) afin de réduire l'incertitude qui prévaut à cet égard.
- Lier l'âge normal de départ en retraite à la longévité.
- Supprimer les prestations en nature et augmenter la pension publique d'un montant équivalent.

Les autorités devraient introduire dans le régime public de retraite une surcote actuariellement neutre en cas de retraite différée, et envisager de lier davantage le montant de la pension contributive au nombre d'années de cotisation, de manière à renforcer les incitations à l'allongement de la vie active. Il conviendrait également de limiter l'application de la règle selon laquelle la pension non contributive est soumise à conditions de ressources, donc dépend des éventuels revenus d'activité.

Les pouvoirs publics devraient supprimer les éléments qui incitent les travailleurs âgés à sortir du marché du travail en utilisant les régimes d'invalidité, renforcer le processus d'évaluation de la capacité de travail des individus demandant à bénéficier de ce régime, et améliorer la politique active du marché du travail axée sur les personnes handicapées.

Il faudrait reconsidérer la base de revalorisation des pensions versées dans le cadre du système de retraite de la fonction publique. Il conviendrait également de veiller à ce que l'évolution des pensions de retraite dans la fonction publique soit en phase avec celle des besoins et pratiques dans les autres secteurs. Il serait par ailleurs judicieux d'accélérer le relèvement progressif de l'âge de la retraite à 65 ans.

S'agissant des comptes individuels d'épargne-retraite (*Personal Retirement Savings Accounts, PRSAs*), les autorités devraient substituer au « droit d'adhésion » actuel un système d'ouverture automatique de ces comptes, assorti d'un « droit de retrait », pour les travailleurs qui ne sont pas couverts par un régime professionnel de retraite adéquat et

### Encadré 5.2. **Résumé des recommandations concernant la réforme des retraites** (suite)

dont le revenu est supérieur au seuil en-dessous duquel la pension publique assure un taux de remplacement élevé.

Les pouvoirs publics devraient remplacer les allègements fiscaux accordés au titre des cotisations de retraite par un système d'abondement (plafonné). Cela permettrait d'abaisser le niveau des aides publiques et de mieux les cibler. Dans le cadre de cette réforme, les dégrèvements d'impôts accordés aux personnes de 65 ans ou plus devraient également être revus à la baisse.

Il faudrait envisager de réviser la norme de capitalisation appliquée aux régimes de retraite à prestations définies, en remplaçant l'optique de liquidation dans laquelle elle a été définie par une optique de continuité de l'exploitation.

Les autorités devraient revoir l'obligation faite à certains travailleurs de convertir en rente leur épargne-retraite, et permettre aux adhérents de tous les régimes de retraite d'accéder aux fonds de retraite agréés (*Approved Retirement Funds, ARFs*) ou à des instruments similaires.

Les pouvoirs publics devraient laisser davantage de latitude aux adhérents des régimes professionnels de retraite pour continuer à travailler après 65 ans, et modifier la fiscalité pour permettre aux travailleurs de rester avec le même employeur au-delà de 65 ans.

### Notes

1. Pour être plus précis, il faut distinguer (1) la pension publique non contributive forfaitaire et (2) la pension publique contributive. Bien que ces deux prestations soient soumises à des conditions différentes, leur montant ne diffère en 2008 que de 11.30 EUR par semaine, et une courte période de cotisation suffit pour obtenir une pension contributive à taux plein. Autrement dit, ce système est globalement assimilable à un régime de pension forfaitaire (OCDE, 2005a). La plupart des retraités ont droit à la pension contributive. Dès lors qu'il n'est pas nécessaire de faire la distinction entre ces deux pensions, elles sont assimilées à une prestation unique qualifiée de « pension publique » tout au long de la présente *Étude*. Ces deux pensions sont accessibles à partir de 66 ans, même s'il existe une pension publique de transition à laquelle peuvent prétendre les personnes âgées de 65 ans ou plus qui prennent leur retraite et remplissent des conditions similaires à celles prévues pour la pension contributive.
2. En cas d'intégration, les pensions versées dans le cadre d'un régime à prestations définies sont fonction du montant de la pension publique, de sorte que toute augmentation de cette dernière réduit d'autant le montant de la pension provenant du régime à prestations définies, sans modifier le niveau du revenu global de retraite.
3. Ces chiffres reflètent les montants moyens versés au titre des deux régimes de retraite publics pour les 66 à 79 ans. Pour les couples, les calculs partent de l'hypothèse que les deux conjoints ont droit à cette forme de pension. Les montants pour les couples sont plus faibles si les deux conjoints ne sont pas des ayants droit et si l'un d'entre eux a moins de 66 ans.
4. Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) de 2005.
5. La part du revenu du travail non prise en compte pour établir les conditions de ressources a été portée à 200 EUR dans le budget pour 2007.
6. L'objectif visé est que 70 % des personnes occupées âgées de 30 à 65 ans soient couvertes par un dispositif de retraite complémentaire. Par ailleurs, l'objectif selon lequel 35 % des personnes occupées de moins de 30 ans doivent avoir adhéré à un dispositif privé de retraite est actuellement atteint (CSO, 2006).
7. Dans la mesure où le montant de la retraite versée repose sur le dernier salaire perçu dans chaque emploi, le fait de changer de poste entraîne une réduction des droits à pension (OCDE, 2005a). Or, la durée moyenne d'occupation d'un emploi dans les pays de l'OCDE est d'environ sept ans.

8. Bien que le montant auquel s'applique l'allègement d'impôt sur le revenu soit maintenant plafonné à 254 000 EUR et que le montant maximum d'épargne-retraite pouvant être accumulé à partir de cotisations assorties de dégrèvements fiscaux ait été fixé à 5 millions EUR, le régime d'imposition actuel se traduit par des réductions d'impôts considérables jusqu'à un niveau de ressources très élevé, comparé à la moyenne des citoyens.
9. Dans le rapport intitulé *National Pensions Review* était envisagée la mise en place d'un tel système d'abondement, mais le taux d'abondement proposé de 100 % semble excessivement généreux. Le but visé en fixant un tel taux était d'accorder une aide équivalente à celle dont bénéficient actuellement les contribuables les plus lourdement imposés, mais il n'est pas sûr qu'il s'agisse là d'un objectif approprié.
10. En partant de l'hypothèse que les comportements individuels restent inchangés quant à l'utilisation du système d'avantages fiscaux.
11. Ne figurent pas dans la catégorie des travailleurs relevant du système de retenue à la source PAYE (*Pay-As-You-Earn*) les dirigeants actionnaires et les travailleurs indépendants.
12. Des modifications intervenues dans le cadre du Budget 2006 ont en partie réglé les problèmes soulevés par le régime d'imposition des fonds de retraite agréés (*Approved Retirement Funds, ARFs*), en instaurant un retrait annuel imputé (assujéti à l'impôt) égal à 3 % de la valeur des actifs du fonds. Néanmoins, le régime fiscal préférentiel concernant les legs aux enfants effectués à partir des ARFs pourrait être réformé, car il n'a rien de nécessaire pour inciter les individus à épargner en vue de leur retraite.

## Bibliographie

- Antolin, P., A. de Serres et C. de la Maisonneuve (2004), « Long-term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 393, OCDE, Paris.
- Beshears, J., J. Choi, D. Laibson et B. Madrian (2006), « The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence from the United States », *NBER Working Papers*, n° 12009.
- Comité des assurances et des pensions privées et Groupe de travail sur les pensions privées de l'OCDE (2007), *Lignes directrices de l'OCDE sur la capitalisation et la sécurité des prestations dans les plans de pension professionnels*, OCDE, Paris.
- CPE (Comité de politique économique) (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, *Working Group on Ageing Populations (AWG, Groupe de travail sur le vieillissement des populations)*, Bruxelles, février.
- CSO (Central Statistics Office, Office central des statistiques) (2006), *Quarterly National Household Survey – Pension Provision*, 4<sup>e</sup> trimestre, 2005.
- Department of Social and Family Affairs (2006), *Statistical Information on Social Welfare Services 2006*, Stationery Office, Dublin.
- Department of Social and Family Affairs (2007), *Green Paper on Pensions*, Stationery Office, Dublin.
- Hawksworth, J. (2006), « Review of Research Relevant to Assessing the Impact of the Proposed National Pension Savings Scheme on Household Savings », *Department for Work and Pension Research Report*, n° 373, Price Waterhouse Coopers.
- Hughes, G. et D. Watson (2005), « Pensioners' Incomes and Replacement Rates in 2000 », *ESRI Policy Research Series*, n° 5, mai.
- IAPF (Irish Association of Pension Funds, Association irlandaise des organismes de retraite) (2002), *Pension Benefits Survey 2002*.
- Indecon/LifeStrategies (2007), *Review of the Irish Annuities Market*, Report for the Partnership Pensions Review Group, juillet.
- Mercer (2005), *Defined Benefit Survey 2005*.
- Mercer (2006), *Defined Benefit Survey 2006*.
- Moreno-Badía, M. (2006), « Who Saves in Ireland? The Micro Evidence », *IMF Working Paper*, WP/06/131.
- OCDE (2005a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005b), *Vieillessement et politiques de l'emploi : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a) *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.  
[www.oecd.org/els/social/vieillessement/PAG](http://www.oecd.org/els/social/vieillessement/PAG).
- OCDE (2007b), « *Protecting Pensions: Policy Analysis and Examples from OECD Countries* », *OECD Private Pensions Series*, n° 8, OCDE, Paris.
- OECD (2007c), « *Insurance and Private Pensions Committee and the Working Party on Private Pensions* », *OECD Guidelines on Funding and Benefit Security in Occupational Pension Plans*, OECD, Paris.
- Pensions Board (Conseil des retraites) (2005), *National Pensions Review*, Dublin.
- Pensions Board (2006), *Special Savings for Retirement*, Dublin.
- Quinn, O. (2000) *A Review of the Free Schemes Operated by the Department of Social, Community and Family Affairs*, *Studies in Public Policy: 5*, The Policy Institute, Dublin.
- Whelan, K. (2005), *Pension Provision in Ireland for the 21st Century*, Dublin.



## Chapitre 6

# Intégration des immigrants : enseignements tirés de l'expérience des pays de l'OCDE

*Ces dernières années, l'immigration a progressé de manière spectaculaire. Les immigrants sont généralement des personnes jeunes, instruites et qui travaillent, mais ils occupent souvent des emplois non qualifiés. La politique de l'immigration devrait se concentrer sur l'amélioration de leur intégration. Dans ce chapitre, nous examinons la politique d'immigration de l'Irlande à la lumière de l'expérience des autres pays. Nous mettons également en évidence les incertitudes concernant les flux migratoires à venir et les défis qu'ils constituent pour la planification des infrastructures.*

**L'**Irlande a presque toujours été un pays d'émigration. Cinq millions de personnes (l'énormité du chiffre surprend !) ont émigré au cours des 150 ans qui ont suivi la fin de la famine, même si l'émigration était une pratique courante bien longtemps auparavant. Les choses ont radicalement changé au milieu des années 90. L'essor économique enregistré alors par le « tigre celtique » a freiné l'émigration et entraîné une hausse substantielle de l'immigration. Les expatriés sont rentrés et les étrangers ont été très nombreux à se raccrocher à cette tendance de l'économie irlandaise. L'immigration a de nouveau été très fortement stimulée après 2004, lorsque l'Irlande a ouvert ses portes aux nouveaux membres de l'Union européenne.

L'immigration a ses avantages et ses inconvénients. Pour la population irlandaise, les gains ont été considérables. En termes simples, l'essor économique n'aurait pas duré sans l'immigration. Celle-ci a dynamisé la croissance, contribué à atténuer les pénuries de main-d'œuvre et constitué un élément essentiel de la panoplie de mesures rendant le pays attrayant pour les entreprises multinationales. Comparé à ce que d'autres pays de l'OCDE ont pu connaître, l'Irlande n'a guère eu de problèmes jusqu'à présent. Les immigrés sont en majorité des jeunes qui travaillent. Ils n'ont donc pas grevé les finances publiques, et ont assez peu sollicité les services publics ou le système de protection sociale. Le fait que la plupart des immigrés soient issus d'un milieu culturel et confessionnel assez proche de celui des Irlandais a aussi été un atout, en contenant les tensions sociales du type que l'on a pu observer dans d'autres pays. Quant aux incidences négatives, la plus visible est sans doute le fait que l'accroissement rapide de la population a aggravé les goulots d'étranglement au niveau des infrastructures, notamment publiques comme les transports mais aussi privées comme le logement.

Les effets secondaires de l'immigration ont été faibles jusqu'à présent mais la lune de miel ne sera peut-être pas éternelle. Au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de migrants qui s'installent de manière permanente et font venir leur conjoint et leurs enfants, les services publics comme l'éducation et la santé ne cesseront de se trouver confrontés à des défis toujours plus grands. C'est surtout en cas de fléchissement de la conjoncture que l'immigration risque d'avoir des répercussions négatives. Or, si l'on ne prévoit qu'un léger ralentissement de l'économie dans les un ou deux ans à venir, le risque d'une détérioration plus grave ne saurait être écarté. Avec la liberté de circulation entre l'Irlande et la plupart des autres pays de l'UE, le gouvernement n'a guère de moyens de maîtriser les flux migratoires. Il lui faut donc se concentrer sur l'élaboration de stratégies en vue d'assurer l'utilisation la plus efficace de cette ressource très précieuse. Le présent chapitre fait le point sur l'expérience de l'Irlande en matière de migrations et examine les enjeux qui se dessinent pour les pouvoirs publics.

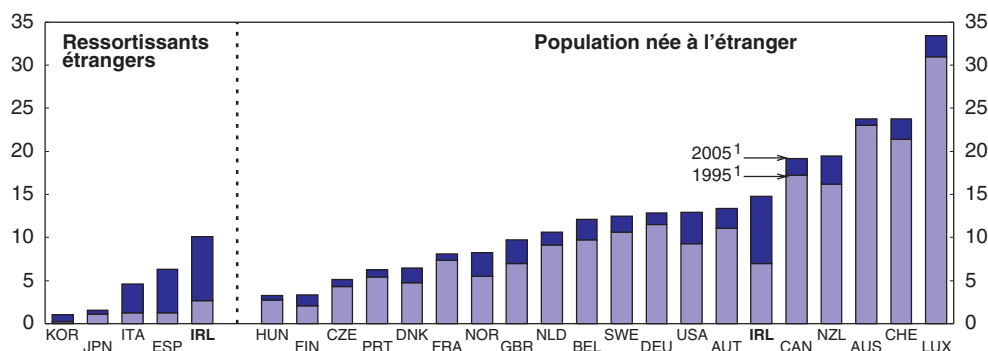
## Tendances migratoires

Environ 15 % des personnes vivant en Irlande ne sont pas nées sur le territoire (graphiques 6.1 et 6.2). La proportion d'allochtones a doublé en l'espace d'une décennie, ce



## Graphique 6.1. Population née à l'étranger

En pourcentage de la population totale

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482177518600>

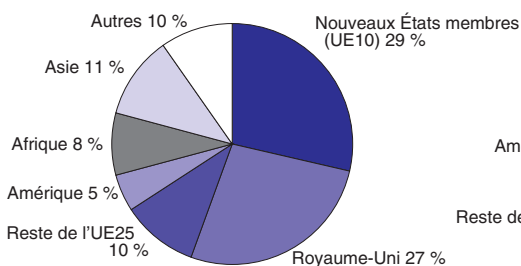
1. 1995 ou année la plus proche disponible, et 2005 ou dernière année disponible. Les données pour l'Irlande se rapportent aux années 1996 et 2006.

Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales - Rapport annuel*, tableaux A.1.4 et A.1.5; Central Statistics Office, recensements.

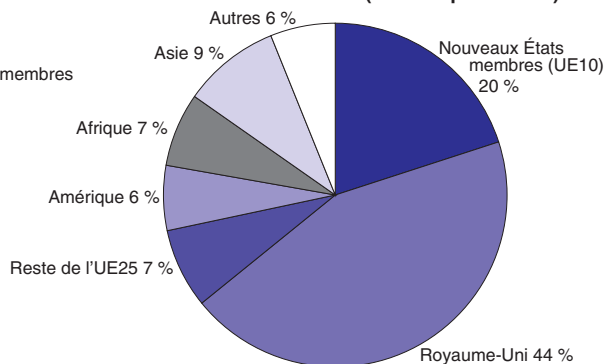
## Graphique 6.2. Immigrés selon leur nationalité et lieu de naissance

Nombre de résidents lors du recensement de 2006

Selon la nationalité (419 700 personnes)



Selon le lieu de naissance (601 700 personnes)

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482256153822>

Source : Central Statistics Office, recensement de 2006.

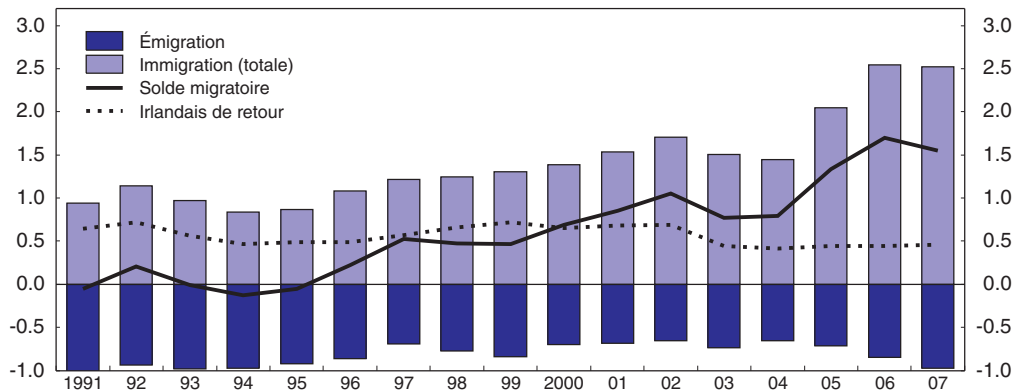
qui, par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, constitue une évolution extrêmement rapide de la composition de la population. L'Irlande est maintenant passée devant les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, trois pays dont la tradition en matière d'immigration est bien plus ancienne que la sienne. Le nombre de ressortissants étrangers présents dans le pays est inférieur à celui des personnes nées à l'étranger, qui se situe aux alentours de 10 % de la population. L'écart s'explique principalement par la présence des enfants de la diaspora, nés à l'étranger de parents irlandais et qui peuvent prétendre à la nationalité irlandaise<sup>1</sup>.

**Les différentes vagues d'immigration**

En matière d'immigration, le milieu des années 90 marque un tournant qui correspond à l'essor de l'économie. En 1996, le solde migratoire est devenu positif et, depuis lors, la tendance n'a cessé de se renforcer. Si l'émigration est restée assez stable, le

## Graphique 6.3. La migration dans le temps

En pourcentage de la population, chiffres d'avril

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482261501360>Source : CSO; Hughes, G. et E. Quinn (2004), *European Migration Network - The Impact of Immigration on Europe's Societies: Ireland*, ESRI - EMN.

principal changement a été la très forte hausse du nombre d'immigrants (graphique 6.3), très élevé par comparaison avec les autres pays de l'OCDE.

Pour comprendre l'impact des migrations et les enjeux dont elles s'accompagnent pour les pouvoirs publics, il convient de distinguer trois grands groupes d'immigrés. Le premier est constitué des émigrés irlandais de retour et de leurs descendants ainsi que des immigrants britanniques, autrement dit des Irlandais qui avaient quitté le pays mais y sont revenus, des citoyens irlandais nés à l'étranger, et des personnes de nationalité britannique. C'est ce groupe qui a prédominé dans la vague migratoire des années 90 : au cours de cette période, 50 % environ des immigrants étaient des Irlandais qui s'étaient expatriés<sup>2</sup>; s'y ajoutaient 18 % de citoyens britanniques. On a là une illustration du fait que, de tout temps, des flux migratoires ont été enregistrés dans les deux sens en raison de la proximité géographique de l'Irlande et du Royaume-Uni. Les membres de ce groupe se sont intégrés sur le marché du travail presque immédiatement, et leurs rémunérations sont au moins égales à celles des « autochtones » ayant un profil comparable. Selon une étude, les Irlandais ayant émigré dans les années 80 qui sont revenus pendant la période 1994-97 affichent, en moyenne, un niveau d'études plus élevé que celui de la population locale, et plus élevé que celui de l'émigré moyen, ce qui conduit à penser que ce sont les meilleurs et les plus intelligents qui ont le plus de chances de rentrer au pays (Barrett, 2001). Ils sont revenus dotés d'un savoir, de compétences et d'une expérience de meilleure qualité si l'on en juge par l'avantage de salaire de 15 % dont ils jouissent par rapport à des sédentaires à caractéristiques comparables (Barrett et O'Connell, 2000)<sup>3</sup>. Ce premier groupe ne crée guère de difficultés pour les pouvoirs publics.

Le deuxième groupe est composé des migrants en provenance des nouveaux États membres de l'Union européenne. Cette cohorte occupe une place prépondérante dans la poussée migratoire depuis *grosso modo* l'année 2004. Le gouvernement pensait voir arriver entre 15 000 et 20 000 migrants la première année suivant l'adhésion à l'UE, et s'attendait à un ralentissement du rythme de l'immigration par la suite, mais les flux d'entrées se sont révélés nettement supérieurs (Killeen, 2006). Le soir du recensement (avril 2006), environ 120 000 ressortissants des pays de l'UE-10 vivaient en Irlande, dont les trois quarts étaient des Polonais ou des Lituaniens. La plupart de ces personnes sont probablement arrivées

après l'adhésion de leur pays à l'UE<sup>4</sup>. Mais le flux d'immigration ne s'est pas non plus ralenti. En se basant sur le nombre d'immatriculations à la sécurité sociale, on constate que le nombre d'entrées en provenance des nouveaux États membres de l'UE est resté stable jusqu'en juin 2007. D'après les données fiscales, on voit que 70 % environ des membres du deuxième groupe ont rejoint la population active à un stade ou à un autre. Toutefois, certains seraient des étudiants travaillant à temps partiel, des travailleurs saisonniers ou sous contrat de courte durée. On ne sait pas combien d'entre eux sont repartis dans leur pays. Ce groupe possède un bon niveau d'études et affiche un taux d'emploi très élevé mais le niveau de rémunération des emplois qu'ils occupent est relativement bas. L'enjeu, pour les pouvoirs publics, consiste à aider les membres de ce groupe à trouver des emplois correspondant mieux à leur niveau de compétences.

Le troisième groupe est constitué de migrants provenant « du reste du monde », autrement dit de l'extérieur de l'Europe et des États-Unis. C'est un groupe dont on fait rarement grand cas dans le débat public parce que les flux d'entrées en provenance d'Europe orientale le font paraître bien petit. Pour autant, la taille de ce groupe est loin d'être négligeable d'après les comparaisons internationales. En effet, en Irlande, l'immigration en provenance « du reste du monde » est à peu près aussi importante que l'immigration totale dans le pays de l'OCDE type<sup>5</sup>. La composition du troisième groupe est disparate : il englobe aussi bien des migrants hautement qualifiés entrés dans le pays en suivant l'une des filières d'emploi que des demandeurs d'asile et des réfugiés. Or, si le nombre de demandeurs d'asile auxquels est accordé le statut de réfugié est faible, ce sont eux qui posent le plus de problèmes en matière d'intégration.

Ces trois groupes ont des liens avec le marché du travail quoique la solidité de ces liens varie (tableau 6.1). Les immigrés originaires des nouveaux États membres de l'UE affichent un taux d'activité extraordinairement élevé (93 %) alors que les taux d'activité des migrants originaires du Royaume-Uni ou de l'extérieur de l'UE sont similaires à ceux de la population locale (63 %). Globalement, la probabilité d'avoir un emploi est nettement plus forte pour les immigrés que pour les Irlandais. Toutefois, les taux de chômage varient considérablement selon les groupes. Ce qui différencie les ressortissants de pays de l'UE (en particulier ceux provenant des nouveaux États membres) des Irlandais nés sur le

Tableau 6.1. **Situation au regard de l'emploi des personnes âgées de 15 ans et plus**

En pourcentage du total, avril 2006

	Total	Citoyens irlandais	Ressortissants d'autres pays	dont...			
				Royaume-Uni	UE15 (sauf Irlande et Royaume-Uni)	10 nouveaux États membres de l'UE	Autres <sup>1</sup>
Pourvus d'un emploi	57.2	56.1	66.6	56.7	74.2	84.3	54.3
Chômeurs à la recherche d'un premier emploi régulier	0.8	0.6	2.8	0.6	1.4	4.3	3.0
Chômeurs ayant été licenciés ou ayant quitté leur emploi précédent	4.5	4.2	6.4	6.1	4.0	4.5	8.4
Taux d'activité total	62.5	60.9	75.7	63.3	79.6	93.1	65.7
Non actifs	37.5	39.1	24.3	36.7	20.4	6.9	34.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Nombre total (000)	3 311.5	2 909.4	367.2	96.9	39.7	110.5	155.0

1. Les principaux pays d'origine inclus dans la catégorie « Autres » (sauf pour les individus n'ayant pas indiqué de nationalité) sont l'Afrique (19 %), les États-Unis et le Canada (8 %), la Chine (6 %), les autres pays asiatiques (19 %), la Roumanie (4.2 %) et l'Australie et la Nouvelle-Zélande (3.1 %).

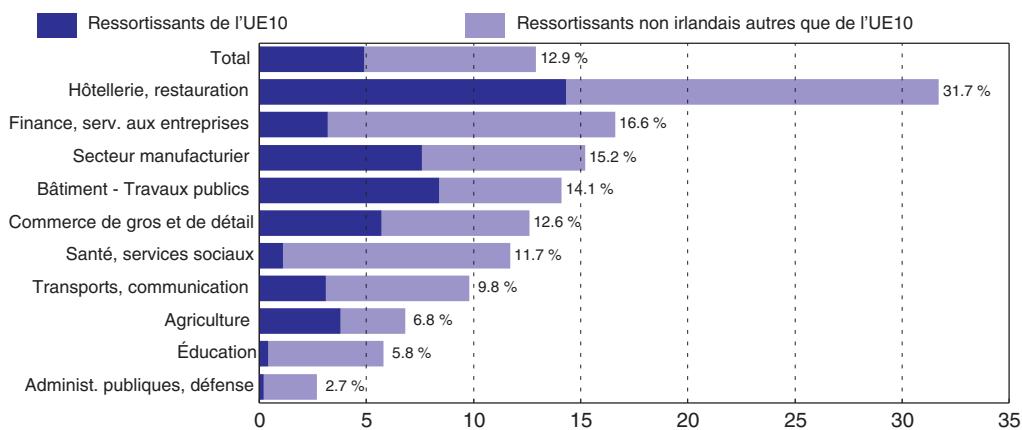
Source : Central Statistics Office, recensement de 2006.


territoire, c'est surtout que, quand ils sont au chômage, les premiers sont proportionnellement plus nombreux parmi les personnes en quête d'un premier emploi régulier que parmi celles qui ont été licenciées ou ont quitté leur emploi précédent. Ce phénomène est probablement dû à ce que beaucoup sont des immigrés de fraîche date et que l'insertion sur le marché du travail prend du temps. En revanche, les migrants d'origine extracommunautaire ont plus de risques d'être au chômage pour cause de licenciement ou pour avoir quitté leur emploi précédent. On en déduit que ce dernier groupe est sans doute relativement vulnérable. Singulièrement, le profil est le même s'agissant des immigrés venus du Royaume-Uni.

Comme dans beaucoup de pays, les immigrés sont fortement surreprésentés dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration (graphique 6.4) et légèrement surreprésentés dans la finance et l'industrie manufacturière. Mais, en dépit du ressenti du public, ils ne le sont que faiblement dans le secteur du bâtiment<sup>6</sup>. En dehors de l'hôtellerie-restauration, on a plus de chances de trouver des immigrés de l'UE-10 dans les métiers du bâtiment et les activités manufacturières n'exigeant que peu de qualifications, alors que les immigrés venus d'autres pays sont plus présents dans la finance et le secteur de la santé. Globalement, la qualité des emplois qu'ils exercent ne semble pas très différente de celle des emplois occupés par des citoyens irlandais. Et même si les migrants ont plus de risques d'effectuer un travail posté ou de travailler les soirs et les weekends, la différence par rapport aux Irlandais est faible (Barrett et Bergin, 2007).

Les trois groupes se caractérisent tous par le fait que leurs membres possèdent, en moyenne, un niveau d'études élevé comparé à la fois à celui des Irlandais nés sur le territoire et à celui des migrants qui choisissent d'autres pays de destination (graphique 6.5). Les immigrés les plus récents, qui proviennent pour l'essentiel d'Europe orientale, ont moins de chances que les cohortes antérieures d'être diplômés mais, en moyenne, les membres de ce groupe n'en possèdent pas moins un bon niveau d'instruction<sup>7</sup>. Toutefois, comme indiqué précédemment, ils n'utilisent pas nécessairement ces compétences. Il n'est pas rare pour les immigrés présents dans les pays de l'OCDE d'occuper des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés, surtout quand ils viennent d'arriver mais, en Irlande, le phénomène du déclassement professionnel est

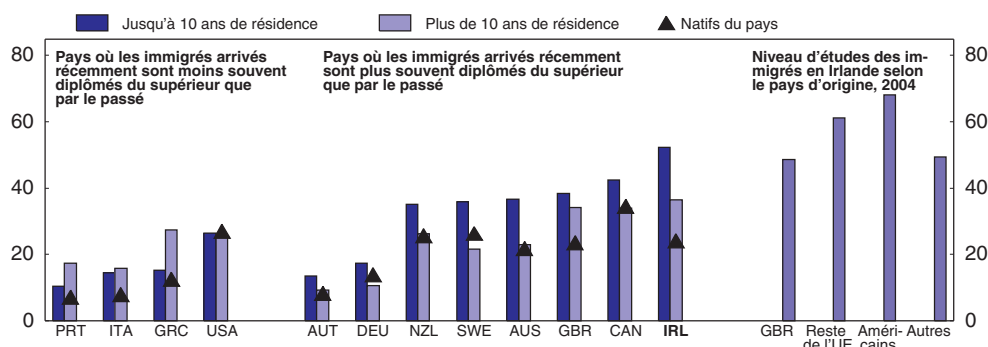
Graphique 6.4. **Part des emplois occupés par des immigrés dans chaque secteur**  
2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482268882025>

Source : Central Statistics Office.

Graphique 6.5. **Part des immigrés possédant un niveau d'études supérieures**  
En pourcentage des personnes âgées de 15 ans et plus, vers l'an 2000



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482281423831>

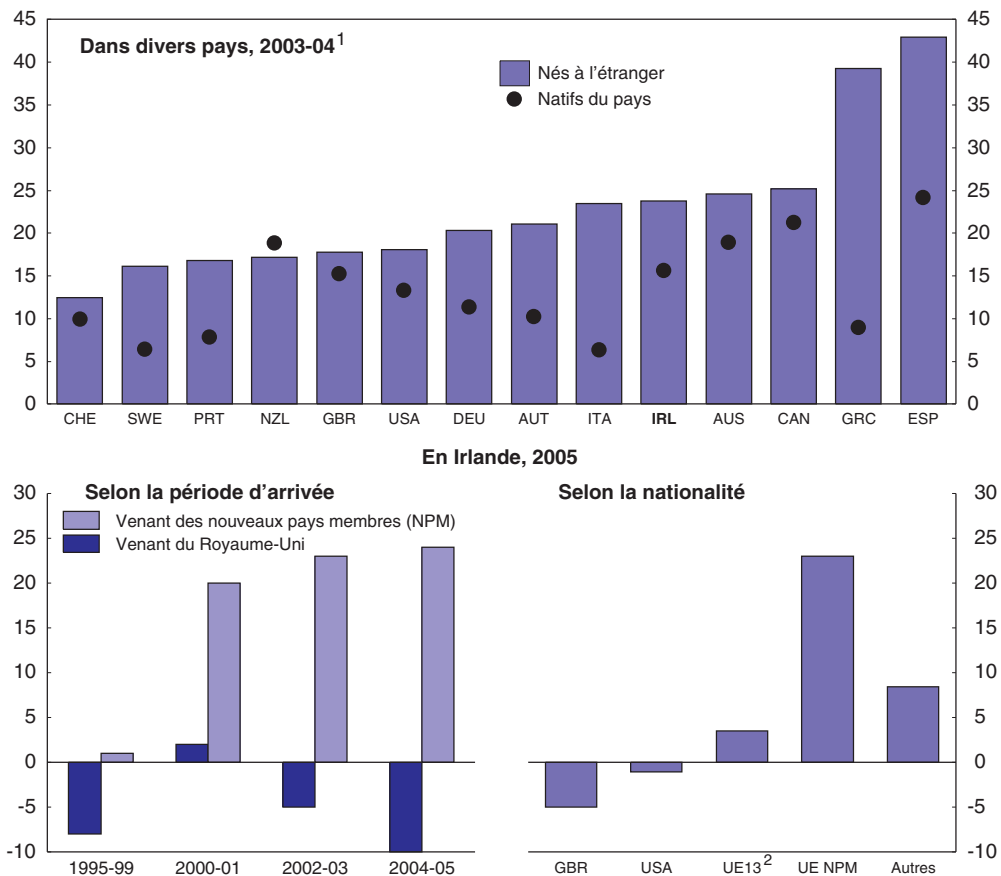
Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales : Rapport annuel*, graphique I.12 pour les deux panneaux de gauche ; A. Barrett et A. Bergin (2007), « The Economic Contribution of Immigrants in Ireland », chapitre 5, tableau 7 in B. Fanning (dir. pub.), *Immigration and Social Change in the Republic of Ireland*, Manchester University Press pour le panneau de droite.

relativement fréquent (graphique 6.6)<sup>8</sup>. Les migrants qui ne sont pas originaires d'Europe ou des États-Unis ont également toute chance d'être surqualifiés par rapport à l'emploi qu'ils occupent bien que, dans leur cas, le phénomène du déclassement soit moindre que dans le cas des travailleurs originaires de l'UE10.

On voit d'après ce graphique que l'Irlande ne fait pas un usage optimal de sa population active immigrée. Mais la question est importante pour les pays d'origine également. S'il ne fait aucun doute qu'un exode des cerveaux constitue pour eux un problème à court terme, l'impact à long terme peut être positif à condition que les migrants soient suffisamment nombreux à rentrer dans leur pays à la fois plus compétents, plus expérimentés et plus riches. Les pays ayant toujours connu de forts taux d'émigration et d'immigration, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande elle-même, ont gagné à cette circulation dans les deux sens. Mais les gains pour le pays d'origine sont moindres si ses citoyens qui émigrent se retrouvent cantonnés dans des emplois non qualifiés.

S'il est une manifestation des problèmes d'intégration rencontrés par certains migrants, dans bien des cas le déclassement peut tout simplement indiquer que les personnes concernées sont arrivées depuis peu et exercent peut-être un emploi non qualifié en attendant de maîtriser la langue du pays hôte, par exemple. Il est également possible que certains immigrés originaires des nouveaux États membres de l'UE cherchent à apprendre l'anglais, à voyager et à gagner de l'argent pendant une courte période, et non à faire carrière en Irlande. Le problème vient du fait que les décideurs n'ont guère d'informations pour éclairer leur action. Pour le moment, on ne sait pas vraiment si, en Irlande, les immigrés s'intègrent davantage au fil du temps. D'après une étude, l'écart des rémunérations se résorbe à mesure que le nombre d'années d'activité professionnelle augmente, ce qui est encourageant ; mais l'effet est modeste<sup>9</sup>. L'étude montre aussi que les immigrés de l'UE10 arrivés dans les années 90 ou au début des années 2000 présentent, à compter de 2005, un déficit d'emploi inférieur à celui des immigrés venant tout juste d'arriver. Là encore, ce constat concorde avec le fait que l'intégration s'améliore avec le temps mais cette amélioration manifeste n'est pas significative du point de vue statistique et, comme l'étude ne s'appuie pas sur des données permettant un suivi des mêmes individus dans le temps, l'effet observé est peut-être dû à un biais de survie (les

Graphique 6.6. Taux de déclassement



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/482287226118>

1. Données d'enquête, population de 15 à 64 ans pour tous les pays sauf pour le Canada et la Nouvelle-Zélande (recensements et inscriptions sur registres de population, population de plus de 15 ans, vers 2000). Pour les États-Unis, données d'enquête de 2002.
2. UE15 hors Irlande et Royaume-Uni.

Source : OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales : Rapport annuel*, tableau II.2; Barrett, A. et D. Duffy (2007), « Are Ireland's Immigrants Integrating into its Labour Market? », *Document de travail de l'ESRI*, n° 199, juin, tableaux 5-8.

« perdants » sont repartis dans leur pays) et non à une amélioration des perspectives d'emploi. Toutefois, certains éléments d'information provenant du Royaume-Uni (qui a connu une situation analogue à celle de l'Irlande concernant les migrants en provenance des nouveaux États membres de l'UE) poussent à l'optimisme. En effet, il existe des indices selon lesquels en Grande-Bretagne, les migrants sont en train de gravir des échelons dans la hiérarchie des emplois et commencent à être plus sélectifs dans leur quête d'emploi<sup>10</sup>. Ce constat vaut peut-être aussi pour l'Irlande.

Tout bien considéré, les preuves d'une amélioration de l'intégration sur le marché du travail sont fragiles. Toutefois, il ne faudrait pas perdre le contexte de vue. Premièrement, les analystes ne disposent guère de données à exploiter. Mais ce n'est pas parce que les preuves font défaut qu'on peut s'autoriser à conclure à une absence d'intégration. Il est possible que beaucoup de migrants aient l'intention de ne rester que peu de temps et ne prévoient pas de faire carrière en Irlande. Deuxièmement, les problèmes d'intégration sur le marché du travail sont beaucoup plus aigus dans d'autres pays, si tant est que les

immigrés y aient un emploi. Dans le cas de l'Irlande, plus de 80 % des immigrants originaires des nouveaux États membres de l'UE travaillent. On peut alors se demander si leur emploi correspond pleinement à leurs compétences et si, avec le temps, ils parviennent à gravir les échelons dans la hiérarchie des emplois.

## Stratégie d'action et réformes récentes

À l'exception des Bulgares et des Roumains, les ressortissants des pays de l'Espace économique européen (EEE)<sup>11</sup> ont toute liberté pour travailler en Irlande. Les ressortissants de pays extérieurs à l'EEE ont besoin d'un permis de travail. Il existe ce qu'on appelle une « carte verte » pour les migrants qualifiés dont le salaire est supérieur à 60 000 EUR, et un régime de permis de travail plus restrictif pour d'autres professions (pour plus de précisions, voir *infra* et voir tableau 6.2). En mettant en place cette politique, l'Irlande a effectivement décidé de n'accueillir pratiquement que des travailleurs venus de l'intérieur de l'EEE pour répondre à ses besoins en main-d'œuvre peu qualifiée ou hautement qualifiée. Les cartes vertes et les permis de travail permettent aux immigrants de travailler pour un employeur bien spécifique, encore qu'ils soient autorisés à changer d'emploi au bout d'un an<sup>12</sup>. À l'instar de la plupart des autres pays d'Europe, et contrairement à l'Australie, au Canada et aux États-Unis, l'Irlande ne s'est pas dotée d'une politique régissant l'immigration permanente (il n'existe pas de visa de résidence permanente). Le projet de loi de 2008 relatif à l'immigration, au séjour et à la protection apportera des modifications au système en place.

Tableau 6.2. **Les principales filières d'immigration**

Quand les cases ne sont pas renseignées, cela signifie qu'on ne dispose pas d'information.

Catégorie	Principales caractéristiques	Effectifs			
		2004	2005	2006	2007 <sup>1</sup>
Ressortissants de pays de l'EEE	En vertu des traités de l'UE, la plupart des ressortissants des pays de l'EEE peuvent entrer librement en Irlande pour y travailler. Toutefois, l'Irlande a imposé des restrictions jusqu'en 2012 aux migrants originaires de Bulgarie ou de Roumanie.	25 600	48 900	63 600 (77 800 d'après le recensement)	
Cartes vertes	Principale filière pour les migrants qualifiés originaires d'un pays extérieur à l'EEE. Le candidat doit être en possession d'une promesse d'embauche valable, ordinairement assortie d'un salaire annuel d'au moins 60 000 EUR.  Également disponible pour les emplois rémunérés entre 30 000 et 60 000 EUR, mais pour certaines professions seulement (TI, santé, ingénierie, science et finance, par exemple).  Accordée aux salariés pour deux ans et normalement renouvelable indéfiniment.  Le regroupement familial immédiat est possible.  Aucune appréciation de la situation de l'emploi n'est exigée.  Depuis 2007, cette filière permet d'accéder plus rapidement au statut de résident de longue durée.	1 444 <sup>2</sup>	2 585 <sup>2</sup>	1 045 <sup>2</sup>	2 705
Permis de travail	Disponible pour l'exercice de certaines professions assorties d'un salaire de 30 000 EUR et plus. De nombreux métiers ne peuvent donner lieu à l'octroi d'un tel permis (dont emplois administratifs, commerce de détail, fabrication, hôtellerie-restauration, et la plupart des métiers de l'artisanat). Peut être accordé pour un nombre très restreint de métiers assortis d'un salaire annuel inférieur à 30 000 EUR.  Une appréciation de la situation de l'emploi doit être effectuée (ce qui signifie concrètement que la vacance de poste doit avoir été déposée auprès de l'agence irlandaise pour l'emploi, avoir fait l'objet d'une publicité auprès du réseau communautaire EURES et dans les journaux locaux, et qu'aucun candidat adéquat originaire d'un pays de l'EEE n'a pu être trouvé).	10 020 (plus 23 246 renouvellements)	7 354 (plus 18 970 renouvellements)	6 289 (plus 14 258 renouvellements)	5 112 (plus 12 099 renouvellements)







principalement dans le secteur des services. Mais à partir de 2003, les pouvoirs publics ont établi une nomenclature très restrictive.

- En 2004, la Constitution a été modifiée par référendum. À cette occasion, l'octroi automatique du droit à la citoyenneté irlandaise pour quiconque était né en Irlande a été supprimé.
- En 2007, plusieurs modifications ont été apportées aux différents régimes permettant d'exercer un emploi en Irlande :
  - ❖ Un système de « cartes vertes » a été mis en place pour les travailleurs qualifiés en remplacement des programmes de visa de travail et d'autorisation de travail (ces visas et autorisations étaient destinés respectivement aux travailleurs qualifiés et aux travailleurs en contrat temporaire. Ils diffèrent du programme de *permis* de travail qui présente un caractère plus général). La carte verte est accordée pour deux ans pour des emplois rémunérés à hauteur de 60 000 EUR par an au minimum (et pour des emplois à plus faible rémunération dans certains secteurs stratégiques). Elle est plus restrictive que la *Green Card* américaine car l'immigré qui en est titulaire n'est autorisé à travailler que pour l'employeur et sur le lieu indiqués sur la carte. Mais elle marque un progrès par rapport à l'ancien système sur deux plans au moins : premièrement, la durée de validité du premier permis a été augmentée car employeurs et salariés estimaient qu'un an n'était pas suffisant. Deuxièmement, les immigrés peuvent faire venir leur conjoint et leur famille immédiatement et le conjoint a le droit de travailler sans avoir à demander un permis de travail. Enfin, la loi de 2008 relative à l'immigration, au séjour et à la protection des migrants permettra aux titulaires des nouvelles cartes vertes d'accéder plus rapidement au statut de résident de longue durée.
  - ❖ Le régime de permis de travail a été modifié. Il concerne désormais des professions dont la rémunération annuelle s'échelonne entre 30 000 et 60 000 EUR (et des emplois rémunérés moins de 30 000 EUR dans des cas exceptionnels uniquement). À l'instar de la carte verte, le permis est maintenant délivré directement au salarié. Les critères d'appréciation de la situation de l'emploi ont par ailleurs été durcis. L'employeur doit passer une annonce au niveau local et dans le reste de l'Europe pour montrer que le poste n'a pas pu être pourvu par un candidat originaire d'un autre pays de l'EEE. La famille du titulaire du permis est autorisée à le rejoindre au bout d'un an.
  - ❖ Le régime des mutations à l'intérieur des entreprises, qui avait été suspendu en 2002 à cause des abus constatés, a été réactivé. Il permet des mutations temporaires de cadres à l'intérieur de sociétés multinationales.
  - ❖ Les personnes qui suivent des études supérieures seront autorisées à rester pour chercher du travail pendant les six mois suivant l'obtention de leur diplôme. Elles pourront se voir accorder un permis de travail ou une carte verte suivant le niveau de rémunération de leur emploi.
- Pour faire face à l'afflux significatif d'immigrés qu'elle observe d'ores et déjà, l'Irlande a décidé d'instaurer une période de transition de 7 ans à compter de la date d'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie, période pendant laquelle les ressortissants de ces deux pays ne pourront accéder librement au marché du travail irlandais. Les Bulgares et les Roumains devront déposer une demande de permis de travail tout comme ceux des pays extérieurs à l'EEE bien que, conformément aux dispositions communautaires, la préférence devra leur être accordée par rapport aux ressortissants de pays tiers pour ce qui est de l'accès au marché du travail.

## Les conséquences économiques de l'immigration

### **Impact sur l'emploi, les salaires et la distribution du revenu**

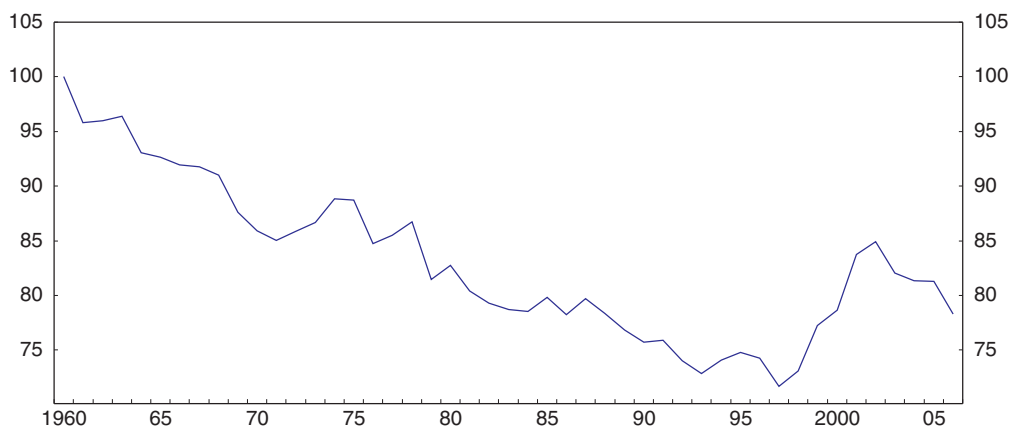
Au niveau global, il est clair que les immigrés n'ont pas évincé la population autochtone du marché de l'emploi. La preuve en est que le taux de chômage a baissé, passant de 16 % en 1993 à 5 % environ aujourd'hui. L'immigration a au contraire permis à une économie de plein emploi de poursuivre sa croissance. Ce scénario concorde avec les travaux de l'OCDE et les études économétriques qui montrent qu'en général, l'immigration n'influe guère sur le chômage et les salaires des travailleurs locaux, notamment dans les cas où les immigrés viennent compléter, et non remplacer, la main-d'œuvre autochtone (Jean *et al.*, 2007; Jean et Jiménez, 2007; Manacorda *et al.*, 2006).


La présence des travailleurs immigrés n'en a pas moins des effets sur le plan de la distribution, certains groupes de travailleurs irlandais étant plus affectés que d'autres. Comme la vague d'immigrants arrivés dans la seconde moitié des années 90 était constituée d'individus hautement qualifiés qui ont généralement occupé des emplois qualifiés, leur présence a vraisemblablement provoqué un recul des salaires relatifs des travailleurs hautement qualifiés (ou ralenti le rythme de progression de ces salaires), réduisant de ce fait l'inégalité des rémunérations (voir graphique 6.7 et Barrett, 2001). Elle a probablement entraîné en parallèle une augmentation de la demande de main-d'œuvre non qualifiée car les nouveaux venus étaient généralement là en complément et non en remplacement des travailleurs locaux (Barrett *et al.*, 2006). L'immigration de travailleurs qualifiés a été une contrepartie nécessaire à l'investissement étranger. L'Irlande n'ayant pas été en mesure de produire suffisamment de diplômés sortis de ses propres écoles, certaines entreprises auraient dû délocaliser leur production si elles n'avaient pu embaucher des migrants qualifiés. Il est vrai que cette immigration contribue à ancrer la production en Irlande mais elle améliore aussi les perspectives d'emploi des travailleurs autochtones.

La vague d'immigration plus récente aurait eu des effets différents, les immigrés se retrouvant désormais en situation de concurrence avec des travailleurs irlandais peu qualifiés. Ces derniers temps, les résultats sur le plan professionnel des Irlandais peu instruits ont été plus médiocres que ceux des Irlandais ayant fait de bonnes études

Graphique 6.7. **Rapport des salaires de travailleurs non qualifiés au salaire moyen**

Indice 1960 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482302612166>

Source : Calculs de l'ESRI d'après des données du CSO.

(tableau 6.3). Même si cela concorde avec le fait qu'ils sont évincés par les migrants, on verrait de toute façon les chiffres évoluer à mesure que les travailleurs irlandais peu instruits âgés partiraient à la retraite. D'où la difficulté de dissocier les deux effets.

**Tableau 6.3. Résultats sur le plan de l'emploi selon le niveau d'études atteint**  
Évolution des taux entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2004 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2007, en points de pourcentage

Niveau d'études le plus élevé atteint	Taux d'emploi	Taux de chômage	Taux d'activité
<b>Hommes de 15 à 64 ans</b>			
Premier cycle du secondaire	-0.6	0.1	-0.6
Deuxième cycle du secondaire	2.1	0.1	2.2
Supérieur	1.0	-0.3	0.7
<b>Total</b>	<b>1.9</b>	<b>-0.2</b>	<b>1.8</b>
<b>Femmes de 15 à 64 ans</b>			
Premier cycle du secondaire	0.5	0.3	0.6
Deuxième cycle du secondaire	2.6	0.5	3.0
Supérieur	2.3	-0.4	2.0
<b>Total</b>	<b>3.9</b>	<b>0.0</b>	<b>4.1</b>

Note : Les totaux ne sont pas de simples moyennes pondérées des composantes car ils sont aussi influencés par des effets liés à la composition de cette population.

Source : Central Statistics Office.

Toutefois, l'immigration a pu permettre à des travailleurs irlandais de changer de secteur d'activité, ou les y contraindre. Par exemple, au cours de ces trois dernières années, le nombre d'Irlandais travaillant dans l'industrie manufacturière ou l'hôtellerie-restauration a diminué alors que, dans ces deux secteurs, le nombre de salariés étrangers a augmenté (tableau 6.4). Les travailleurs irlandais se sont réorientés vers la fonction publique et le bâtiment.

**Tableau 6.4. Évolution de l'emploi selon la nationalité**  
Entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2005 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2007, en milliers

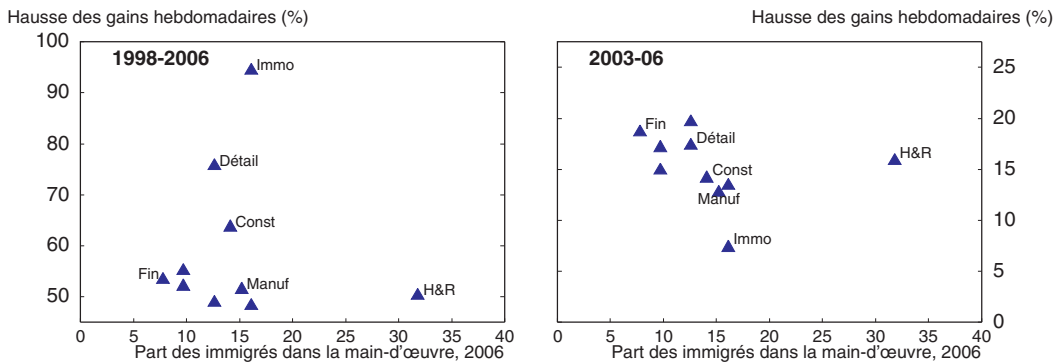
	Citoyens irlandais	Ressortissants étrangers	Différence : Irlandais moins étrangers
Agriculture	3.5	0.4	3.1
Industries manufacturières	-22.9	16.6	-39.5
Bâtiment et travaux publics	29.1	19.8	9.3
Commerce de gros et de détail	12.2	11.5	0.7
Hôtellerie et restauration	-6.6	14.4	-21.0
Transport, entreposage, communications	3.2	4.5	-1.3
Finance et services aux entreprises	8.0	11.8	-3.8
Administration publique	9.2	-0.1	9.3
Enseignement	20.6	1.5	19.1
Santé	18.5	8.1	10.4
Autres services	-1.3	4.4	-5.7
<b>Total</b>	<b>73.7</b>	<b>92.8</b>	<b>-19.1</b>


Source : Central Statistics Office, enquête nationale trimestrielle auprès des ménages.

Concernant l'impact sur les salaires, il serait difficile d'imaginer qu'une immigration de cette ampleur n'ait pas d'impact sur les rémunérations relatives. La présence des immigrés a vraisemblablement ralenti la progression des salaires à l'extrémité inférieure de la fourchette de distribution du revenu, surtout dans l'hôtellerie-restauration et dans le BTP puisque c'est dans ces deux secteurs que la plupart des immigrés se sont finalement retrouvés, quel que soit leur niveau de qualifications. Effectivement, des observations en ce

sens ont été faites. Le graphique 6.7 montre que la baisse tendancielle des salaires des travailleurs peu qualifiés par rapport aux salaires moyens a repris à peu près au moment où les migrations en provenance d'Europe centrale se sont amplifiées. De surcroît, certains indices tendent à prouver que la progression des salaires a été moindre dans les secteurs où les immigrés sont plus présents (graphique 6.8). Néanmoins, l'impact éventuel de l'immigration sur le niveau des salaires a été bien plus que compensé par la hausse tendancielle des rémunérations moyennes, celles-ci ayant augmenté de plus de 50 % depuis 1998.

Graphique 6.8. Hausse des revenus et part des immigrés



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482324815680>

Note : Abréviations des secteurs : Immo – immobilier; Détail – vente au détail; Const – bâtiment & travaux publics; Fin – finance; Manuf – secteur manufacturier; H&R – hôtellerie et restauration. La vente en gros, les services aux entreprises (sauf l'intermédiation financière), le transport routier, les autres transports, l'immobilier et les locations ne sont pas indiqués individuellement.

Source : Central Statistics Office.

### Impact sur la production et la productivité

L'immigration fait augmenter la production car elle accroît à la fois l'offre et la demande. L'effet sur la production par habitant (qui est un des moyens de mesurer la proportion des gains qui échoit finalement à la population locale) est moins évident. L'Irlande est singulière en ce sens que les immigrés n'y sont pas beaucoup plus jeunes (tableau 6.5) et sont au moins aussi instruits que la population locale. Globalement, le fait d'attirer des individus similaires à la population autochtone se traduit principalement, en première approximation et sous réserve d'une bonne intégration, par un effet d'échelle : les immigrés viennent s'ajouter à la population active. Pour que la population locale en tire éventuellement des avantages, il faut qu'il y ait soit des retombées, comme des économies d'échelle, soit des complémentarités entre immigrés et autochtones. Dans les modélisations par lesquelles on s'efforce d'estimer l'impact macroéconomique de l'immigration, il est fréquent de ne pas prendre en compte l'un de ces paramètres, voire les deux, d'où une tendance à conclure que les gains, pour la population locale, sont faibles. Par exemple :

- Après avoir examiné la vague d'immigration enregistrée de 1993 à 2003, Barrett *et al.* (2006) ont conclu que celle-ci avait indubitablement eu un impact positif sur le RNB, et probablement même sur le RNB par habitant et sur l'emploi des Irlandais nés sur le territoire. Le modèle de simulation que ces auteurs utilisent tient compte des complémentarités entre les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs hautement

Tableau 6.5. **Comparaison des âges médians respectifs des immigrés et de la population locale**

En 2004, non compris les immigrés de moins de 15 ans

	Âge médian des immigrés	Âge médian de la population locale	Différence d'âge
Pologne	39	36	3
<b>Irlande</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>-4</b>
Rép. tchèque	32	39	-7
Luxembourg	31	38	-7
Espagne	31	39	-7
Hongrie	30	39	-9
Pays-Bas	30	39	-9
Finlande	31	41	-9
Suède	30	40	-10
Italie	32	41	-10
Autriche	30	40	-10
Allemagne	31	42	-11
Royaume-Uni	27	39	-11
Danemark	27	39	-12

Note : Les chiffres sont approximatifs car l'estimation est effectuée par tranches d'âge de 5 ans. Les immigrés de moins de 15 ans ne sont pas pris en compte car, habituellement, ils accompagnent leurs parents. Les données concernant l'Irlande proviennent du recensement de 2006.

Source : Eurostat et Central Statistics Office.

qualifiés, et montre que l'immigration de travailleurs hautement qualifiés a aussi provoqué un accroissement de la demande de travailleurs peu qualifiés et une augmentation des salaires de ces derniers. Les effets de l'immigration ne sont pas négligeables, mais ils sont bien modestes comparés à la croissance sous-jacente de l'économie : selon les estimations contenues dans l'étude, sur les 93 % de hausse du RNB réel au cours de la période considérée, seuls 3.5 points de pourcentage environ sont imputables à l'immigration.

- Barrell *et al.* (2007) ont utilisé un modèle macroéconomique global pour étudier la vague la plus récente d'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE. D'après les résultats qu'ils obtiennent, il semblerait que cette vague d'immigration puisse entraîner une augmentation du PIB de l'Irlande de plus de 3 % à long terme (tableau 6.6)<sup>13</sup>. La majeure partie des gains revient aux migrants eux-mêmes mais le PIB par habitant augmente d'environ 0.7 % sur le long terme. À court terme, pendant que

Tableau 6.6. **Effets macroéconomiques possibles de l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE**Écart par rapport à un scénario de référence à immigration nulle, en points de pourcentage<sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	Horizon 2015
PIB	0.2	0.4	0.8	1.3	1.8	3.3
PIB par habitant	-1.5	-2.3	-2.1	-1.6	-1.0	0.7
Inflation	-0.5	-1.3	-1.7	-1.3	-0.6	0.3
Chômage	1.7	2.5	2.1	1.4	0.7	-0.6
Productivité	-0.4	-0.9	-1.3	-1.4	-1.6	-1.3

1. Basé sur une version modifiée de la simulation figurant dans Barrell *et al.* (2007). La modification consiste à accélérer la réaction du marché du travail en posant comme hypothèse que les immigrés exercent des emplois nécessitant un stock de capital inférieur à la moyenne. Les effets ont été ajustés à la hausse (multipliés par deux) pour tenir compte de l'afflux d'immigrés, supérieur à l'estimation faite au moment où les simulations d'origine ont été exécutées.

Source : National Institute of Economic and Social Research, Londres.

l'ajustement s'opère, l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre exerce une pression à la baisse sur les salaires, réduisant l'inflation et ralentissant temporairement la progression du PIB par habitant.

Pour la population locale, les gains procurés par l'immigration sont probablement plus élevés en Irlande que dans d'autres pays, mais aussi supérieurs à ce que la modélisation semble indiquer. Il y a plusieurs raisons à cela :

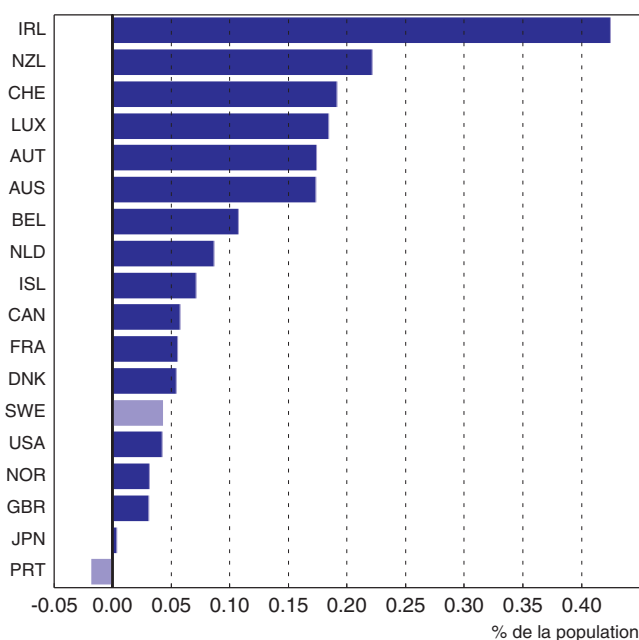
- Comme indiqué précédemment, il a fallu recourir à l'immigration pour fournir aux sociétés multinationales les compétences dont elles avaient besoin, ce qui a constitué un important moteur de croissance du revenu et de la productivité pendant les années d'essor économique.
- La complémentarité entre les travailleurs immigrés et les autres actifs, du moins ceux appartenant à la première vague d'immigration, a vraisemblablement joué un grand rôle, comme en témoigne le recul marqué du chômage structurel au cours de la période considérée, de nombreux travailleurs irlandais peu qualifiés ayant alors réussi à trouver un emploi.
- L'immigration a contribué au développement de grappes d'entreprises (autour des TIC à Cork ou des services financiers – IFSC – à Dublin, par exemple). L'intérêt de ces grappes n'est pas prouvé de manière indiscutable mais, dans l'ensemble, on estime qu'elles entraînent des retombées positives pour les entreprises locales, sur le plan de la productivité et de l'emploi.
- L'immigration peut avoir des effets d'entraînement sur les échanges et l'investissement. D'après les publications économiques, les immigrés contribuent au développement de liens commerciaux avec leur pays d'origine<sup>14</sup>. L'une des explications est que, grâce à la connaissance qu'ils ont de ce pays, ils peuvent faire baisser les coûts de transaction qui freinent les échanges et l'investissement.
- L'immigration peut augmenter l'offre de travail parmi les Irlandais autochtones. Dans d'autres pays, l'offre de main-d'œuvre immigrée supplémentaire a entraîné une expansion du secteur des services à domicile comme le ménage, la garde des enfants et les soins aux personnes âgées, ce qui permet aux gens de rejoindre plus facilement la population active. Ce facteur ne joue pas encore un très grand rôle en Irlande mais pourrait prendre plus d'importance dans l'avenir.
- En augmentant l'élasticité de l'offre de travail, l'immigration peut servir de soupape de sécurité à une économie en pleine expansion, incapable de maîtriser la demande par le biais de sa propre politique monétaire. Mais, en l'occurrence, les effets ne sont pas bien définis. L'immigration stimule la demande globale aussi bien que l'offre globale, mais leur ajustement ne s'effectue pas nécessairement au même rythme. Si celui-ci n'est pas synchrone, leur évolution dans le temps pourrait, selon le cas, amplifier ou stabiliser les cycles économiques. Cette question est particulièrement importante pour l'Irlande car les variations du solde migratoire y sont fortes et semblent être plus sensibles à l'état de l'économie que dans tout autre pays de l'OCDE (graphique 6.9). Dans certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, l'immigration a tendance à amplifier les cycles parce que l'arrivée des migrants stimule immédiatement la demande tandis que l'augmentation de l'offre intervient plus tard, en raison du temps qu'il faut pour trouver un emploi, notamment un emploi où l'immigrant peut fournir sa productivité maximale. Mais ce n'est pas forcément le cas en Irlande : côté offre, les migrants affichent d'emblée des

taux d'emploi élevé et, côté demande, les migrants les plus récents n'ont guère apporté de capitaux avec eux, préférant rapatrier une partie de leur revenu dans leur pays que de le dépenser sur place.

- Les migrants ont eu des effets complexes sur le marché du logement. Il est probable que l'accroissement de la demande de logements a entraîné une hausse substantielle des prix de l'immobilier mais, en même temps, l'augmentation du nombre d'ouvriers du bâtiment disponibles a vraisemblablement fait baisser les coûts de la construction. C'est, entre autres, l'une des raisons pour lesquelles le prix de l'immobilier neuf n'a pas augmenté aussi rapidement que celui de l'ancien. En parallèle, la hausse des prix de l'immobilier a probablement réduit l'immigration, faisant pencher la balance du côté des salaires et non de l'emploi dans la croissance du marché du travail (Duffy, FitzGerald and Kearney, 2005).
- Enfin, les éventuels effets négatifs à court terme de l'ajustement ont des chances d'être plus faibles, et les gains à long terme d'être enregistrés plus rapidement car l'Irlande affiche des conditions-cadres saines comme, par exemple, la flexibilité de ses marchés du travail et des produits. Les travaux de l'OCDE montrent que l'intégration des immigrés est plus effective dans les pays où les allocations de chômage, le coin fiscal et le salaire minimum sont peu élevés, et que les différences entre contrat temporaire et contrat permanent du point de vue de la législation de protection de l'emploi peuvent aggraver les problèmes d'inclusion/exclusion des travailleurs, créant des difficultés toutes particulières pour les migrants (Causa et Jean, 2007).

### Graphique 6.9. Relation entre immigration nette et croissance économique

Effet sur le taux d'immigration nette d'une hausse de 1 % du PIB par tête



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482351087425>

Note : La coloration claire indique que la relation n'est pas statistiquement significative. Les estimations sont basées sur les régressions du taux d'immigration nette sur le taux de croissance du PIB au cours des trois années précédentes sur une période d'estimation de 30 ans. Voir l'annexe 6.A1 pour plus de détails.

Néanmoins, l'analyse de la distribution des gains est plus complexe dans le cas de l'Irlande que dans celui d'autres économies de l'OCDE. Pour autant que l'immigration ait augmenté la part du capital dans les sources de revenu par rapport à celle du travail, une bonne partie du stock de capital productif est détenu par des étrangers et, partant, une partie des gains leur revient. Cette remarque vaut pour toutes les mesures adoptées dans le but d'attirer les multinationales, et pas uniquement pour la politique migratoire. Chercher à attirer l'investissement étranger en Irlande ne présenterait aucun intérêt s'il n'était pas possible de s'approprier une partie des gains au niveau local. Or, en Irlande, on a tendance à penser (et l'expérience semble donner raison à ceux qui le pensent) que les gains ne sont pas tous exploités par les étrangers détenteurs de capital.

### **Impact sur les finances publiques**

Aucune évaluation d'impact sur les finances publiques n'a été effectuée mais celui-ci est probablement positif. D'après les études internationales, les principaux déterminants de l'impact budgétaire sont l'âge d'arrivée dans le pays, la situation au regard de l'emploi et le degré de redistribution du système de prélèvements et de prestations. À court terme, l'impact est habituellement positif dans les pays capables de sélectionner parmi les migrants ceux qui sont hautement qualifiés, encore que l'impact puisse être négatif au départ et se révéler positif avec le temps, au fur et à mesure de l'intégration des immigrés<sup>15</sup>. Il y a plus de risques que l'impact budgétaire soit négatif dans les cas où la population immigrée compte un fort pourcentage de personnes peu qualifiées ou qui travaillent dans l'illégalité, et où le système de protection sociale est très généreux. La plupart des études concluent que l'impact à long terme est positif mais faible. S'agissant des dépenses publiques au titre des retraites, l'immigration peut améliorer la faisabilité budgétaire du système dans le court à moyen terme, mais si cette faisabilité n'est pas assurée au départ, l'augmentation du nombre de retraités le rendra encore moins viable à long terme.

L'impact direct à court terme dépend du rapport entre le montant des impôts acquittés et celui des prestations perçues. Dans le cas de l'Irlande, cela équivaut à la différence entre deux chiffres modestes. Côté recettes, si la plupart des immigrés travaillent, ils exercent généralement des emplois assez faiblement rémunérés. Comme 20 % des titulaires de revenu ne payent pas l'impôt sur le revenu, il est probable qu'ils ne contribuent pas de manière significative aux recettes publiques même s'ils payent des cotisations de sécurité sociale ainsi que la TVA sur leur consommation. Toutefois, dans la mesure où les migrants qualifiés sont un complément nécessaire de la politique de l'État irlandais visant à attirer les multinationales étrangères, ils lui permettent de continuer à percevoir des recettes significatives de ce secteur sous forme d'impôt sur les sociétés.

Côté dépenses, la demande globale de soins de santé et d'éducation a vraisemblablement été faible jusqu'à présent au regard de l'ampleur des flux d'entrées, car beaucoup d'immigrés sont des personnes jeunes mais qui ne sont pas venues avec leur famille. Bien entendu, leur venue a entraîné des coûts comme les 120 millions EUR supplémentaires ayant permis de financer 1 900 enseignants de plus pour assurer le soutien en anglais. Les immigrés n'ont pas non plus grevé le système de protection sociale. En 2004, la probabilité pour les immigrés d'âge actif de percevoir des prestations sociales était inférieure de moitié à celle des Irlandais autochtones<sup>16</sup>, à la fois parce qu'ils ont plus de chances d'occuper un emploi et parce que leur accès à la garantie de revenu est restreint depuis qu'un critère de deux ans de résidence a été imposé, c'est-à-dire depuis mai 2004<sup>17</sup>.



L'opinion publique s'est inquiétée du coût que représentaient les allocations familiales versées pour des enfants demeurés dans le pays d'origine du migrant, mais il ne semble pas que le montant global en jeu soit élevé<sup>18</sup>. En tout état de cause, c'est là un nouvel argument qui plaide pour que le paiement de la prestation pour jeune enfant et d'une partie des allocations familiales soit subordonné à l'utilisation effective de services institutionnalisés de garde d'enfant, comme il était recommandé dans la précédente *Étude*. Enfin, l'ampleur de cette immigration a accru la sollicitation des infrastructures comme les routes et les transports publics, ce qui a conduit au lancement de grands travaux d'amélioration des infrastructures financés par l'État. Il est vrai toutefois que ces travaux auraient probablement été effectués de toute façon et que l'immigration a simplement hâté le processus.

On ne sait pas très bien non plus quelle sera, à terme, la contribution de l'immigration au budget. Cela dépend beaucoup si les immigrés restent en Irlande après leur retraite car les coûts budgétaires les plus élevés, comme le coût de la santé, se rapportent essentiellement aux personnes de plus de 65 ans. Un migrant ayant un bon niveau d'instruction, arrivé jeune et qui réside en permanence dans le pays, a des chances de s'intégrer presque complètement, et ne sera donc pas très différent d'une personne née sur le territoire sinon que l'Irlande n'aura rien eu à déboursier pour son éducation. C'est pourquoi l'immigration ne résoudra pas les problèmes budgétaires provoqués par le vieillissement de la population. Certains pays ont essayé d'alléger la charge budgétaire à long terme en imposant un critère de durée de résidence (10 ans minimum) avant que la personne ne puisse prétendre à une retraite de l'État à taux plein. Par contre, en Irlande, le régime des pensions est ainsi fait qu'en pratique, il n'existe pas de critères techniques régissant la durée du séjour ou le nombre d'années de cotisations (chapitre 5)<sup>19</sup>. De toute façon, en vertu des directives communautaires relatives aux migrants citoyens d'un pays de l'UE, la totalité de la carrière des individus à l'intérieur de l'Union européenne est reconstituée de sorte que, pour ce groupe, le durcissement des critères de cotisation n'aura aucune incidence sur la charge budgétaire de l'Irlande.

## Enjeux pour les pouvoirs publics

Pour les responsables de l'élaboration des politiques, la grande question est de savoir combien de gens vont continuer d'immigrer en Irlande. Autre incertitude de taille : combien quitteraient le pays si le marché de l'emploi venait à se dégrader ? La réponse à la première question est que l'afflux va probablement se ralentir maintenant que six autres pays de l'UE15 ont ouvert leur marché du travail aux ressortissants des pays de l'UE10. Mais l'Irlande restera attrayante parce que son marché du travail est dynamique et flexible, et que c'est un pays anglophone où une « tête de pont » a été établie (les effets de réseau donnant aux migrants plus de facilités pour aller s'installer là où des compatriotes sont déjà présents). Concernant la deuxième question, un renversement de conjoncture entraînerait un certain nombre de départs, beaucoup parmi les immigrés les plus récents n'ayant pas encore fait venir leur famille. En outre, l'Irlande n'est pas un pays où il fait bon être chômeur. Des facteurs particuliers, comme les besoins du secteur du BTP en Irlande du Nord et à Londres, dans la perspective des Jeux olympiques, pourraient aussi encourager des départs massifs.

On peut alors se demander combien ont des chances de rester ? On ne sait guère dans quelle mesure les migrants récents s'installent pour rester. La quasi-totalité des immigrés venus d'Europe orientale sont locataires, principalement à cause de la cherté des

logements, encore que les agents immobiliers aient signalé un intérêt croissant des immigrés pour l'achat d'un logement. Et si le pourcentage d'immigrés d'Europe orientale mariés est singulièrement élevé<sup>20</sup>, nombreux sont ceux qui ont laissé leur famille au pays. Ces deux facteurs conduisent à penser que ces immigrés conservent encore une relative mobilité. Toutefois, selon une récente enquête auprès des immigrés polonais, la moitié au moins ont l'intention de rester en Irlande pendant les 5 à 10 prochaines années<sup>21</sup>. Ces incertitudes sont aggravées par le fait que les informations sur les personnes qui émigrent sont lacunaires, de sorte qu'on ne sait pas combien d'immigrés de l'UE10 sont repartis. À l'échelle internationale, il y a bien longtemps que des pays accueillent des travailleurs en période de pénurie de main-d'œuvre en supposant que ceux-ci repartiront par la suite, et qu'ils constatent que, de temporaire, l'immigration est devenue permanente. C'est pourquoi il pourrait être fort avantageux d'investir dans l'intégration. Le gouvernement, conscient de l'importance de l'intégration, a créé récemment le poste de « ministre de l'Intégration » pour coordonner les efforts d'intégration des différentes directions, agences et autres services de l'administration publique, bien que la fourniture des services d'intégration proprement dite relève de la responsabilité ordinaire des départements ministériels. Un groupe de travail sur l'intégration fera rapport cette année, et un Conseil ministériel de l'intégration est actuellement mis en place pour faire entendre la voix des immigrés à ce niveau. La participation au marché du travail est un moteur essentiel de l'intégration mais d'autres politiques y contribuent également. Nous examinerons plus loin les dispositifs d'intégration des immigrants et la manière dont cette intégration a été réalisée hors d'Irlande, et nous verrons également quels défis pour la planification des infrastructures posent les incertitudes concernant les flux migratoires de demain.

### ***La politique de l'intégration présente de multiples dimensions***

Plusieurs pays ont mis en place à l'intention des immigrants des programmes d'accueil, dont la portée est extrêmement diverse. À une extrémité de l'éventail des possibilités, on trouve le Canada qui s'est doté d'un programme d'installation et d'adaptation visant à fournir des services essentiels aux nouveaux arrivants comme l'accueil, l'orientation, la traduction et l'interprétation, les conseils individualisés et les services liés à l'emploi. À l'autre extrémité, on trouve l'Australie, qui a adopté un train de mesures pour les réfugiés mais où les autres immigrants sont orientés vers les services accessibles à tous dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation et de l'accès au marché du travail, par exemple. L'Irlande est plus proche du modèle australien.

### ***L'enseignement de la langue du pays hôte est l'un des plus sûrs moyens de favoriser l'intégration***

Certains immigrés occupent des emplois assez faiblement rémunérés parce qu'ils ne connaissent pratiquement pas l'anglais. Globalement, après prise en compte du niveau d'études, de l'expérience et du sexe, on constate qu'en 2005, les immigrés gagnaient environ 15 % de moins que les travailleurs locaux (Barrett et McCarthy, 2007). La raison en est (argument largement confirmé par ce chiffre) qu'ils occupent des emplois différents et non qu'ils sont moins payés que les Irlandais pour un même emploi, ce qui tient peut-être aux difficultés rencontrées pour accéder aux emplois de meilleure qualité, et à la nature du travail que recherchent les immigrés. Il n'existe pratiquement pas d'écart de rémunération entre les migrants anglophones et les travailleurs locaux, alors que les migrants originaires de pays non anglophones gagnent environ un cinquième de moins que les autochtones à

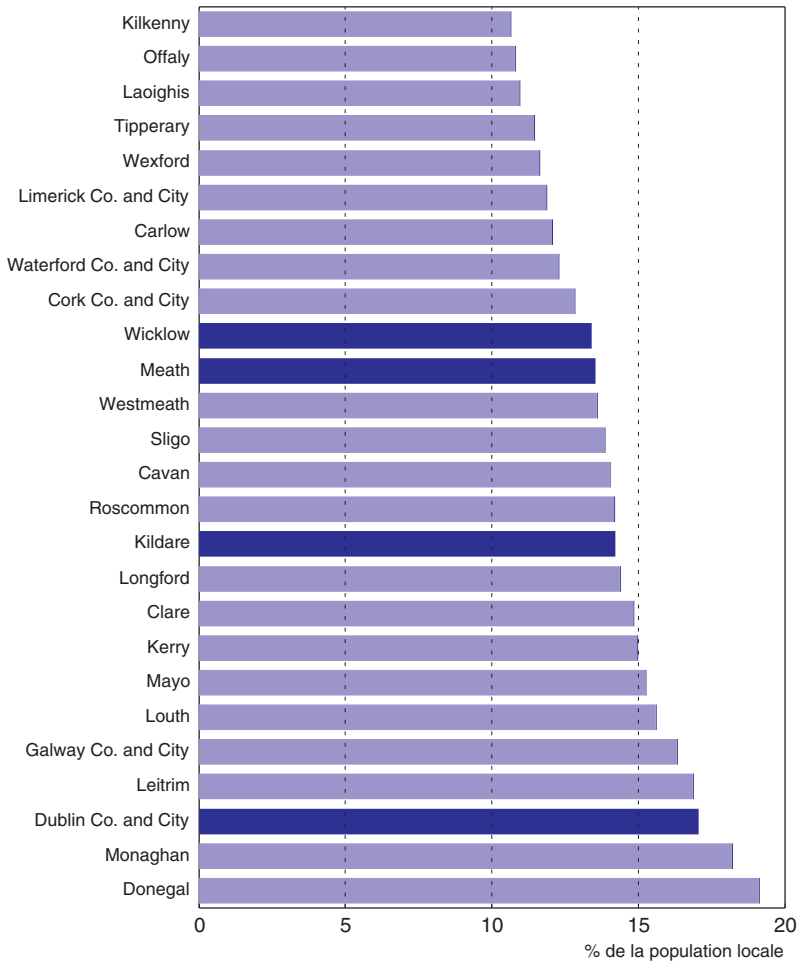
caractéristiques comparables. Le handicap en matière de rémunérations est encore plus grand pour les immigrés de sexe féminin. Ce handicap est particulièrement net (30 %) pour les immigrés originaires des nouveaux États membres de l'UE<sup>22</sup>. Mais comme cette structure est conforme à celle que l'on a pu observer dans d'autres pays, on en déduit que, tous pays confondus, un tiers environ du taux de déclassement des immigrés s'explique par une moindre maîtrise de la langue du pays hôte.


L'offre de cours de langue destinés aux migrants est limitée (MRCI, 2006; ICI, 2007). Il existe plusieurs programmes à l'intention des réfugiés et demandeurs d'asile. Financés par l'État, ils sont proposés par le biais de différents prestataires. Il existe aussi des écoles privées d'enseignement de l'anglais aux adultes et des dispositifs pilotés par des ONG. S'y ajoute le réseau national des bibliothèques. L'État finance 12 000 places dans des cours d'anglais dispensés gratuitement par le biais de plusieurs comités d'enseignement professionnel (*Vocational Education Committees – VEC*) qui, eux, fournissent d'autres cours, mais payants. Toutefois, l'*Irish Voluntary Education Association*, qui représente les VEC, a recensé plusieurs obstacles à la fréquentation des cours d'anglais, dont les frais d'inscription, les horaires peu commodes et un manque d'information sur l'offre. Le Département de l'Éducation et de la science et le Ministre de l'Intégration ont ordonné un examen stratégique ambitieux portant sur *l'élaboration d'un cadre et d'une politique nationale d'enseignement de l'anglais aux immigrés adultes en situation régulière*. Le gouvernement devrait ainsi élaborer une politique plus cohérente en 2008.

Il est plus difficile pour les immigrés d'apprendre la langue du pays hôte dès lors qu'ils se regroupent dans des « enclaves » géographiques. Cela peut aussi freiner l'acquisition des compétences en langue par les enfants immigrés, ce qui est préjudiciable à leurs résultats scolaires. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de problème majeur de concentration : en effet, les immigrés sont étonnamment bien répartis sur l'ensemble du territoire (graphique 6.10) mais on observe une tendance (bien compréhensible mais qui va croissant) au regroupement dans les banlieues où l'immobilier est le moins cher. Certains indices révèlent un phénomène « d'emploi enclavé » comme dans le cas où tous les salariés d'une petite entreprise du bâtiment parlent une langue étrangère au travail. Les pouvoirs publics n'ont guère de moyens d'action pour mettre fin à la concentration géographique ou sur les lieux de travail. Il n'en reste pas moins que la politique ne doit pas aggraver la tendance, et devrait plutôt être axée sur les problèmes que le regroupement est susceptible d'engendrer.

L'expérience d'autres pays conduit à penser que l'apprentissage de la langue à l'arrivée dans un pays améliore de manière significative les perspectives d'emploi. Il n'est cependant pas nécessaire de prévoir des cours sur une longue durée parce que le rendement de cet investissement diminue avec le temps, et que des cours intensifs à plein-temps peuvent se révéler contre-productifs s'ils tiennent les individus éloignés du marché du travail<sup>23</sup>. D'après les données recueillies dans plusieurs pays, les programmes d'enseignement de la langue sont plus efficaces s'ils se conjuguent avec une expérience du travail, s'ils sont bien adaptés aux besoins des individus et sont proposés en des lieux et à des heures où les migrants ont la possibilité d'y participer (OCDE, 2007b). À défaut, les taux de décrochage sont généralement élevés. Pour les immigrés adultes pourvus d'un emploi, la formation sur le lieu de travail peut être une solution commode, et devrait être organisée en concertation avec les employeurs. Les programmes de mentorat peuvent aussi aider les immigrés à apprendre un vocabulaire moins formalisé.

Graphique 6.10. **Répartition des migrants à travers le pays**  
 Nombre de personnes nées à l'étranger en pourcentage de la population locale, 2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482368564868>

Note : Les barres foncées montrent le comté de Dublin et les comtés alentours.

Source : Central Statistics Office, recensement de 2006.

La nécessité de fournir un soutien linguistique aux enfants immigrés est un argument qui revient souvent dans les *Études économiques* de l'OCDE (encadré 6.1). Dans bien des pays, les handicaps sociaux dont souffrent les immigrés de la première génération risquent de se perpétuer à travers les générations si leurs enfants ne bénéficient pas d'une aide appropriée. D'après les données de l'étude PISA de l'OCDE, dans plusieurs pays d'Europe, les élèves qui ne parlent pas chez eux la langue de l'évaluation ont deux fois et demie plus de risques de se retrouver dans le quart inférieur des indicateurs de performance. L'Irlande a probablement besoin d'améliorer encore le soutien linguistique dispensé aux enfants de sa population immigrée. Le nombre de professeurs spécialisés dans cet enseignement a augmenté rapidement, passant de quelque 250 en 2001 à 1 900 en 2007 mais, jusqu'à présent, il n'existe guère de formation pour les enseignants ordinaires. L'*Economic and Social Research Institute*, l'*Inspectorate of the Department of Education and Science* et l'OCDE évaluent actuellement la nécessité d'une nouvelle intensification de la formation linguistique.

### Encadré 6.1. **Thèmes récurrents : la problématique de l'immigration dans d'autres pays**

L'impact de l'immigration a fait l'objet d'une évaluation dans plusieurs *Études économiques* de l'OCDE, dont celle de l'Australie (2003), de la Belgique (2005), du Danemark (2003), de l'Espagne (2003), de la Grèce (2005), de l'Italie (2005), du Luxembourg (2003), du Mexique (2004), de la Nouvelle-Zélande (2004) et de la Suisse (2007). Plusieurs thèmes récurrents ont été dégagés :

- l'immigration est bénéfique pour le pays hôte même si ce sont les immigrés eux-mêmes qui en sont les premiers bénéficiaires ;
- réussir son intégration passe obligatoirement par la maîtrise de la langue du pays hôte ;
- les qualifications acquises à l'étranger ne sont pas prises en compte, surtout si elles ont été accordées dans des pays très différents du pays hôte ;
- l'expérience professionnelle acquise à l'étranger n'est que peu, sinon pas du tout, rémunérée sur le marché du travail local ;
- il est difficile de trouver des incidences significatives sur les salaires ou les perspectives d'emploi de la population résidente ;
- les enfants immigrés ont souvent des problèmes à l'école, problèmes qui se retrouvent parfois chez les immigrés de la deuxième génération.

De nombreuses stratégies ont été tentées dans d'autres pays mais on ne sait pas très bien laquelle marche le mieux. En Belgique et en Grèce, par exemple, les enfants des immigrés de fraîche date peuvent fréquenter des classes d'accueil pendant un an. Ils y apprennent la langue du pays hôte et se familiarisent avec son système éducatif avant de rejoindre les écoles ordinaires. Jusqu'en 2002, les municipalités danoises étaient tenues de fournir un enseignement bilingue à tous les apprenants bilingues, descendants compris. La stratégie adoptée est très différente dans des pays comme l'Australie ou le Canada. En l'occurrence, les ressources sont ciblées sur les écoles situées dans des zones défavorisées sur le plan socioéconomique et non pas, spécifiquement, sur les enfants d'immigrés. Les observations recueillies à partir de tous ces programmes ne permettent pas de trancher dans un sens ou un autre. Les auteurs d'une étude portant sur 12 pays de l'OCDE ont remarqué que la plupart de ces pays s'étaient fixé comme objectif d'amener les enfants immigrés dans le système éducatif ordinaire dans un délai compris entre trois mois et trois ans (Glenn et de Jong, 1996). Les pays ont suivi des stratégies aussi nombreuses que différentes et ont parfois changé de cap mais, manifestement, aucun n'est parvenu à obtenir que les résultats scolaires des petits immigrés ne soient plus inférieurs à ceux de leurs condisciples autochtones. Néanmoins, le succès remporté par les États-Unis avec le programme d'éducation préscolaire *Head Start* et par d'autres pays avec des programmes analogues, conçus pour stimuler la maturité scolaire des jeunes enfants défavorisés, conduit à penser que l'Irlande pourrait souhaiter concevoir des programmes destinés à stimuler l'apprentissage de la langue chez les jeunes enfants préscolarisés.

#### **Obtenir la rémunération de ses compétences et de son expérience professionnelle**

Dans la plupart des pays, les immigrés ont des difficultés à obtenir la reconnaissance de leurs qualifications acquises à l'étranger, ce qui augmente à l'évidence le risque pour eux de se retrouver en situation de déclassement professionnel. Effectivement, la publication OCDE

(2007c) montre que les immigrants qui obtiennent un diplôme dans leur pays d'accueil affichent d'aussi bons résultats sur le marché du travail que les autochtones (pour autant qu'ils possèdent le même capital humain et la même maîtrise des savoirs fondamentaux). Autrement dit, la sanction par rapport à l'emploi est très fortement liée à la maîtrise ou non de la langue et au fait que les qualifications étrangères ne sont pas suffisamment prisées par les employeurs locaux. Obtenir la reconnaissance formelle des qualifications ne résout que partiellement le problème car si les employeurs prisent également l'expérience professionnelle, ils font généralement peu de cas de celle acquise à l'étranger. C'est un problème que connaissent tout particulièrement certains membres du troisième groupe de migrants présenté plus haut, à savoir les migrants d'origine extracommunautaire.

Les gouvernements de plusieurs pays de l'OCDE ont créé des agences chargées d'évaluer les qualifications étrangères. Dans la plupart des cas, ce sont de simples services d'information pour les entreprises désireuses de savoir si les diplômés étrangers sont équivalents aux diplômés locaux. Le Danemark est allé plus loin dans la mesure où son agence produit des évaluations dont les résultats ont un caractère contraignant permettant l'accès aux professions réglementées. Pour sa part, l'Irlande a créé une Autorité nationale de qualification et élaboré un Cadre national de qualification depuis la fin 2003. L'établissement de ce cadre national est lié à des travaux d'élaborations analogues qui se déroulent dans les autres pays de l'UE et au niveau de l'UE elle-même. L'Autorité nationale de qualification est également le centre de reconnaissance des qualifications étrangères en Irlande. Elle a créé *Qualifications Recognition – Ireland*, guichet unique où les employeurs et les immigrants s'adressent pour demander des informations sur la reconnaissance des qualifications délivrées par d'autres pays. L'Autorité construit actuellement une base de données en ligne établissant la correspondance entre les diplômés étrangers et les qualifications irlandaises. Des accords bilatéraux globaux de reconnaissance ont également été signés avec le Royaume-Uni et la Chine. Concernant les professions réglementées, la reconnaissance des qualifications des ressortissants des pays de l'EEE est couverte par la législation communautaire. Il existe un système de reconnaissance mutuelle pour les travailleurs de la santé de la plupart des pays d'Europe tandis que les autres professions réglementées sont traitées cas par cas. Néanmoins, pour exercer certaines de ces professions, il faut remplir certains critères, et l'obtention de la licence implique souvent de réussir à un examen. Il convient de fixer ces critères de manière appropriée afin que les immigrants qui, par ailleurs, seraient capables d'exercer ces professions ne soient pas pénalisés par des exigences trop rigoureuses en matière de connaissance de la langue.

Fournir plus d'informations aux employeurs est une chose mais, quand les qualifications et l'expérience professionnelles acquises à l'étranger sont difficiles à juger, la réponse consiste tout naturellement à réduire le risque et le coût de l'embauche d'immigrants, du moins provisoirement, en attendant l'évaluation des compétences de ces individus et l'amélioration rapide de leur connaissance de la langue. La Suède a mis en œuvre une stratégie innovante sur laquelle l'Irlande pourrait réfléchir. Son service (public) de l'emploi administre un programme d'évaluation des compétences sur le poste de travail dont l'objectif est d'évaluer rapidement (en moins de trois semaines) les diplômés étrangers, les compétences des individus et leur expérience professionnelle. Après l'évaluation, un certificat est délivré, qui peut être mentionné par la suite dans le *curriculum vitae*. Il est encore trop tôt pour savoir si le programme est couronné de succès (OCDE, 2007d).

Dans certains pays dont le Danemark, on a constaté que les subventions salariales temporaires et la formation subventionnée dispensée chez l'employeur avaient eu, en aval, un impact positif sur l'emploi, bien qu'il s'agisse là de coûts sans contrepartie (OCDE, 2007e). Toutefois, il ne devrait guère y avoir besoin de subventions salariales sur un marché du travail solide où le principal problème pour les immigrés n'est pas l'emploi en soi mais le déclassement professionnel. L'Irlande devrait éviter de recourir à ces subventions sinon, peut-être, à des aides extrêmement ciblées à moins de se trouver confrontée à un chômage endémique et persistant chez certains groupes d'immigrés. Par ailleurs, des mesures visant à promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie (comme les programmes de mise à jour des compétences et les cours de langue), et la mobilité professionnelle (la réduction du nombre de professions réglementées et d'emplois fermés aux étrangers, par exemple) devraient être inclus dans la palette d'instruments mis à disposition pour favoriser l'intégration (OCDE, 2007c).

### ***Les programmes de mentorat peuvent avoir leur utilité***

Dans plusieurs pays, les programmes de mentorat sont très prisés par les immigrés. Dans ces programmes, un immigré est mis en contact avec un autochtone du même sexe, et d'âge et de profession similaires. Cette personne fournit à l'immigré les informations de base sur « les manières de faire » locales, l'aide à s'exprimer dans la langue du pays hôte et, d'une manière générale, à tisser des liens sociaux et à accéder à des réseaux. Les programmes de mentorat constituent habituellement un bon investissement parce que les mentors sont le plus souvent des bénévoles bien qu'ils reçoivent une formation spéciale.

### ***Le regroupement familial fait partie du processus d'intégration***

En Irlande, jusqu'à présent, le regroupement familial ne constituait pas une filière importante d'immigration bien que d'après certains indices, il soit en progression. Mais, faute de savoir avec certitude si leur famille pourra ou non venir les rejoindre, certains migrants sont probablement moins disposés à faire l'effort nécessaire pour s'intégrer pleinement sur le marché du travail et la société au sens large. Les ressortissants des pays de l'EEE bénéficient automatiquement du droit au regroupement familial mais, pour les ressortissants des pays tiers, tout dépend du type de permis de travail détenu, et la décision est à l'entière discrétion du *Department of Justice, Equality and Law Reform*. L'Irlande a choisi de ne pas être liée par la Directive de l'UE relative au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers. Les immigrés titulaires d'une carte verte peuvent prétendre immédiatement au regroupement familial mais ceux qui ne possèdent qu'un permis de travail général doivent attendre un an<sup>24</sup> et justifier d'un salaire suffisamment élevé (environ 80 % du salaire moyen)<sup>25</sup>. Ni le concubinage (du type pacte civil, par exemple), ni l'union libre ne sont reconnus. En février 2006, le *Department of Justice* a publié de nouvelles lignes directrices qui ont contribué à clarifier la politique, mais le regroupement n'est pas un droit et les décisions demeurent discrétionnaires. À titre d'exemple, on ne sait pas très bien si cette politique serait durcie en cas de détérioration du marché du travail.

### ***Les agences de travail temporaire ont leur utilité mais certaines exploitent les migrants vulnérables***

Les agences de travail temporaire ont un effet bénéfique sur les perspectives d'emploi des migrants car elles écartent une partie des risques auxquels s'expose l'employeur. À

titre d'exemple, des observations faites en Suède montrent que les agences d'intérim sont un tremplin important pour accéder à des emplois plus réguliers (OCDE, 2007e). Néanmoins, d'aucuns craignent qu'en Irlande, certains migrants soient exploités ou ne soient pas traités correctement par les agences. On a recensé des cas de licenciement abusif, de vice du consentement et de non-paiement des heures supplémentaires au taux applicable ou des congés payés. Il s'agit probablement là de cas isolés mais une amélioration de la réglementation et une mise au pas des agences malhonnêtes ne s'en imposent pas moins. L'Irlande est l'un des rares pays de l'UE à ne pas s'être dotée d'une loi obligeant l'employeur à accorder la même rémunération et les mêmes conditions de travail aux intérimaires qu'aux personnes exerçant des emplois similaires qui travaillent directement pour lui. Dans certains secteurs, le recrutement par le biais d'agences a aussi été utilisé pour éviter d'appliquer les conventions collectives qui ont un caractère juridiquement contraignant. En réaction, les effectifs de l'inspection du travail ont été étoffés, les partenaires sociaux ont décidé de créer un nouvel *Office of Employment Rights Enforcement*, et plusieurs agences fournissent désormais des informations en plusieurs langues sur les droits du salarié dans son milieu de travail.

### ***La politique du logement peut influencer sur l'intégration sociale et économique des migrants***

Un marché de l'immobilier locatif bien développé contribuera à l'intégration, surtout si l'Irlande veut éviter la formation d'enclaves ou de ghettos où les immigrés sont repoussés vers les logements les moins coûteux en périphérie des villes<sup>26</sup>. L'immobilier locatif est également attrayant pour les immigrés hautement qualifiés qui ne savent pas de façon certaine combien de temps ils resteront dans le pays. Toutefois, le secteur locatif privé est de petite taille comparé à celui d'autres pays d'Europe (Rae et van den Noord, 2006). Ce phénomène témoigne pour une part de la préférence des Irlandais mais il est aussi le résultat des politiques gouvernementales en matière de fiscalité et d'aide au logement qui privilégient fortement l'accession à la propriété et non l'aide au paiement du loyer (Fahey, 2004). Les listes d'attente pour obtenir un logement social sont longues, situation qui affecte les immigrés de manière démesurée car ils ont plus de risques de ne disposer que d'un faible revenu. La précédente *Étude* recommandait l'adoption d'une politique plus neutre pour ce qui est de l'accession au logement, en accordant, par exemple, des allocations logement ou des chèques logement au lieu de construire des maisons et de les vendre ou les louer en contrôlant le système par le biais des listes d'attente.

### ***On ne peut faire l'économie d'une politique de sélection***

La principale question est de savoir comment favoriser l'intégration mais on ne peut faire totalement l'économie d'une politique de sélection des migrants. Dans les pays ayant adopté un système à points, il n'est généralement pas nécessaire pour les migrants d'avoir un emploi qui les attend avant même d'entrer dans le pays (mais des points supplémentaires sont accordés si le candidat est en possession d'une promesse d'embauche ferme). Cette méthode donne aux migrants hautement qualifiés la possibilité de chercher un emploi sur place, ce qui est plus facile que d'en « décrocher » un depuis l'étranger. L'Irlande a choisi de ne pas recourir à cette méthode pour les ressortissants de pays extérieurs à l'EEE, surtout parce qu'un système à points serait beaucoup trop complexe vu le faible nombre de travailleurs non européens qu'elle entend attirer. Elle



laisse donc le marché de l'emploi trancher en utilisant le niveau de salaire comme instrument de sélection. Cette stratégie est probablement la meilleure mais elle comporte quelques inconvénients potentiels qu'il convient de cerner. Premièrement, à moins d'être complétée par l'imposition de limites numériques, elle revient pour l'Irlande à abandonner le peu de contrôle qu'il lui restait sur le nombre d'immigrants. Deuxièmement, elle risque de fausser la sélection au profit des personnes d'âge mûr, celles-ci ayant plus de chances d'avoir un salaire situé au dessus du seuil fixé. Or, la plupart des pays préfèrent les immigrants jeunes car ils sont plus adaptables. Troisièmement, en favorisant certaines professions dont la rémunération se situe dans la tranche moyenne, l'Irlande se met en situation de devoir sélectionner les meilleurs, tâche difficile à effectuer correctement. Malgré tout, l'approche retenue par l'Irlande semble être la bonne mais il convient d'en assurer le suivi de manière que ces inconvénients potentiels ne soient pas plus lourds de conséquences que prévu.

L'administration du nouveau système de cartes vertes et de permis de travail ne s'est pas déroulée sans heurts bien qu'elle se soit améliorée après des difficultés de démarrage. Les employeurs ont eu du mal à obtenir des permis de travail pour des emplois répertoriés sur la liste des métiers homologués, le permis leur étant refusé si l'intitulé du poste ne correspondait pas exactement à la description générale de l'emploi figurant sur la liste, ou si le travailleur concerné possédait un diplôme dans une discipline qui ne semblait pas directement pertinente, quelles que soient par ailleurs son expérience professionnelle ou sa formation sur poste. L'administration peut aussi se montrer inflexible sur plusieurs plans. Par exemple, changer de poste ou être promu au sein d'une entreprise peut poser des problèmes car cela exige une nouvelle carte verte. Dans le secteur de la santé, certains personnels comme les jeunes médecins et les consultants qui sont soumis à une rotation semestrielle ou qui travaillent à plusieurs endroits différents doivent faire une demande de carte verte à chaque changement de poste. Compte tenu des délais nécessaires, cela peut créer des difficultés.

L'Irlande souhaitera peut-être réfléchir à des modalités plus souples concernant les visas (visas à usages multiples, à entrées multiples, etc.) et à un abaissement du coût de rentrée dans le pays. Ces modalités peuvent être attrayantes pour les travailleurs les plus mobiles, et être intéressantes pour le pays d'origine en encourageant la circulation des compétences dans les deux sens et non l'exode des cerveaux à sens unique.

### ***La qualité de vie globale est importante pour attirer des immigrants hautement qualifiés***

Comme beaucoup de pays rivalisent pour attirer les immigrants les plus hautement qualifiés, la qualité de vie globale prend de l'importance. Cette considération va bien au delà du coût de la vie et recoupe tous les domaines de l'action publique. Pour les couples dont les deux partenaires ont chacun une carrière, un système permettant au conjoint de travailler est important. Les modifications apportées cette année au régime des permis de travail (et des cartes vertes) sont utiles à cet égard. La plupart des couples d'immigrés sont en âge d'avoir des enfants ou ne devraient pas tarder à en avoir. Pour eux, la disponibilité de structures de garde d'enfants à des prix raisonnables et commodément situées est importante. Ceci constitue un problème en Irlande, comme indiqué au chapitre 1 ainsi que dans l'Étude précédente. Qui plus est, les migrants hautement qualifiés sont attirés par des systèmes éducatif et sanitaire de bonne qualité auxquels on peut accéder facilement. L'Irlande devrait peut-être aussi réfléchir à la création d'une filière de séjour permanent

pour les travailleurs hautement qualifiés, afin de mettre en place une procédure claire d'accession à la citoyenneté (OCDE, 2007b). Elle a déjà fait quelques pas dans cette direction en réformant son système de cartes vertes, et la possibilité de proroger les permis suscite des attentes. De plus, aux termes du projet de loi de 2008 sur l'immigration, le séjour et la protection, l'immigré se verra accorder plus rapidement le droit de séjour. Enfin, les immigrants originaires de certains pays sont habitués à des infrastructures de grande qualité. Le fait de s'attaquer à des questions aussi diverses que les transports publics, les encombrements et l'accès à l'Internet haut débit a, dans tous les cas, une influence sur la qualité de la vie en Irlande et, partant, influe à la marge sur les décisions d'immigration. Il est important de bien faire les choses et, à cet égard, l'exemple de Hong-Kong (Chine) constitue un avertissement à ne pas négliger. En effet, bien que cette économie exerce un puissant attrait, plusieurs multinationales en sont parties ou envisagent de le faire parce que la pollution a tellement augmenté que les personnels expatriés et leur famille ne veulent plus y vivre.

### **Planifier des projets d'infrastructure dans un contexte d'incertitude accrue quant à l'accroissement de la population**

#### ***L'immigration pèse sur les infrastructures matérielles et sociales***

L'accroissement rapide de la population a de toute évidence contribué à l'apparition de goulets d'étranglement dans les infrastructures. Les migrants contribuent au problème de congestion du trafic et augmentent la demande pesant sur les transports publics, notamment du fait qu'une proportion significative des immigrants les plus récents vivent en grande banlieue, parfois jusqu'à 50 km des centres-villes. Leur présence pèse aussi sur les infrastructures d'adduction et de distribution d'eau et d'assainissement, en particulier dans les nouveaux lotissements qui ont nécessité des investissements de création d'infrastructures et non de simples raccordements à des réseaux existants. Toutefois, on n'a pas mesuré exactement l'ampleur de la pression exercée par la présence des immigrants.

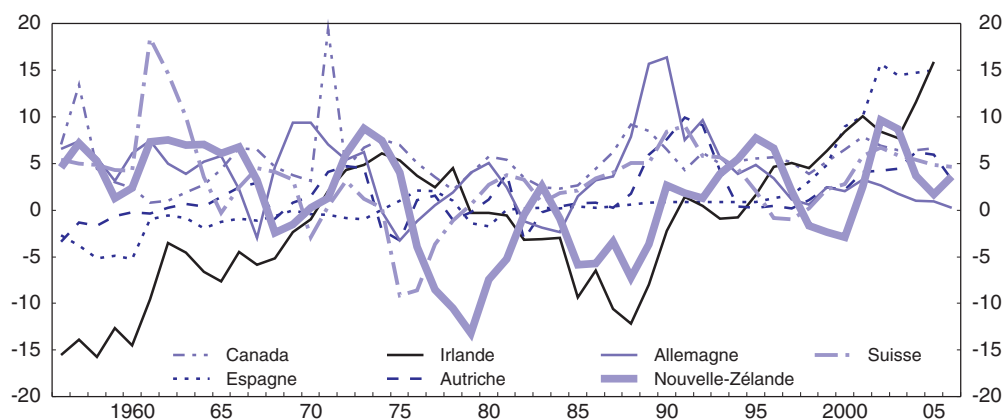
Les services fournis à la collectivité comme les écoles, les hôpitaux et la police sont confrontés à un accroissement de la demande et de la diversité. Dans le secteur de l'éducation, le principal problème est la diversité car si le nombre d'enfants immigrants est faible, il augmente rapidement<sup>27</sup>. Certaines écoles ont vu brusquement augmenter le nombre de leurs élèves étrangers dont l'anglais n'est pas la première langue, alors qu'elles ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour faire face à cet afflux, bien que, depuis l'an dernier, elles soient autorisées à disposer jusqu'à six enseignants de soutien en anglais. Dans le domaine de la santé, la demande supplémentaire pose moins de problèmes et, en fait, les immigrants contribuent à stimuler l'offre, un travailleur de la santé sur huit environ étant ressortissant d'un pays étranger. Mais là encore, la diversité pose des problèmes car le personnel hospitalier doit pouvoir communiquer avec des patients issus de contextes culturels et linguistiques différents. Bien connues à l'étranger, ces difficultés sont nouvelles pour l'Irlande qui commence tout juste à dispenser une formation multiculturelle au personnel des hôpitaux et à fournir des brochures d'information en langues étrangères. L'Irlande pourra souhaiter réfléchir sur un service intéressant existant déjà en Australie et au Portugal, qui consiste à utiliser la technologie de la téléphonie mobile pour assurer des services d'interprétation et de traduction en temps réel aux agents de l'administration publique, aux professionnels de la santé et aux entreprises privées pour faciliter leurs contacts avec les immigrants.

### ***Incertitudes concernant l'immigration et la démographie***

L'immigration a un impact significatif sur la croissance démographique. Les incertitudes quant au nombre de migrants et aux caractéristiques de la population allochtone rendent incertaines les projections démographiques, bien qu'il existe aussi des inconnues importantes concernant la longévité et les taux de fécondité (Gonand, 2004). La planification de projets d'infrastructure n'en est que plus difficile. Malgré des différences non négligeables du point de vue qualitatif, les puissants flux d'entrées nettes qu'on observe actuellement en Irlande sont inhabituels mais ne sont pas sans précédent comparés à ce que les pays de l'OCDE ont connu dans le passé. Au demeurant, ces épisodes conduisent à penser que des flux d'entrées aussi rapides ne durent jamais très longtemps (graphique 6.11). L'Irlande elle-même a enregistré l'un des taux d'immigration nette les plus fluctuants parmi ceux des pays de l'OCDE encore que, naguère, ce phénomène était en grande partie lié au solde migratoire des Irlandais. Certaines des considérations relatives aux variations démographiques restent donc les mêmes que par le passé.

**Graphique 6.11. Taux d'immigration nette**

Pour 1 000 habitants



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/482387034618>

Source : OCDE (2008), *Statistiques démographiques - base de données en ligne* (janvier).

Il est évident que les taux de migration varient en fonction de la conjoncture, et qu'on peut observer des flux d'émigration nette en cas de ralentissement de l'économie. L'Allemagne, l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et la Suisse ont elles aussi connu une émigration nette (il s'agissait très souvent de non-ressortissants rentrant dans leur pays) après le ralentissement de l'activité économique des années 70. De la même manière, les Irlandais ayant émigré au Royaume-Uni sont rentrés en Irlande du fait du ralentissement de l'économie britannique dans les années 70, puis à la fin des années 90, quand le « tigre celtique » a créé de nouveaux débouchés.

### ***Incertitudes concernant les flux migratoires et planification des infrastructures***

Actuellement, les taux d'immigration nette sont bien supérieurs à ceux pris comme hypothèses dans les projections démographiques sur lesquelles s'appuie le Plan national de développement pour 2007-2013. Au cours de la période 2002-2006, le solde migratoire annuel moyen a été de 50 % supérieur à celui figurant dans les projections du CSO

(CSO, 2005). D'après les estimations, entre 2005 et 2007, l'immigration nette, soit 64 700 personnes par an, a représenté plus du double du chiffre retenu dans les projections démographiques officielles (CSO, 2007).

S'ils doivent se perpétuer, les niveaux élevés d'immigration nette augmenteront encore les pressions pesant déjà sur les infrastructures matérielles et sociales de l'Irlande. Le stock de capital du secteur public a diminué tout au long des années 90, à la fois en niveau par habitant et en pourcentage du PIB. Malgré le grand programme d'investissements, le stock de capital du secteur public par habitant reste, selon les estimations, en deçà de la moyenne OCDE. D'après des enquêtes auprès d'hommes d'affaires, l'Irlande ne se classe toujours pas très bien sur le plan de la qualité et de l'efficacité des infrastructures énergétiques et de transport par rapport aux autres économies de l'OCDE. Des déficits d'infrastructure s'observent dans d'autres branches de l'économie également. Mi-2007, le taux de pénétration du haut débit dans les entreprises et les ménages et les vitesses moyennes de téléchargement annoncées étaient faibles par rapport à ce qu'ils sont dans les autres économies de l'OCDE (OCDE, 2007f).

Le projet de l'OCDE intitulé « Les infrastructures à l'horizon 2030 » définit un certain nombre de domaines d'action essentiels pour permettre aux pouvoirs publics de répondre aux besoins de demain en matière d'infrastructures (Stevens et Schieb, 2007). Particulièrement important est le besoin d'approches innovantes pour le financement de projets d'infrastructures, en termes à la fois de mobilisation des ressources et du capital du secteur privé par le biais de partenariats public-privé (comme cela s'est déjà fait en Irlande), et de tarification de l'utilisation des infrastructures. Un meilleur usage des mécanismes de formation des prix devrait non seulement augmenter les recettes mais aussi se traduire par une utilisation plus efficace des infrastructures et aider à repérer les domaines dans lesquels de nouveaux investissements s'imposent. En Irlande, on peut faire plus à cet égard et cela contribuerait à modérer la demande future.

Comblant le déficit d'investissement dans l'infrastructure nécessitera aussi d'être très attentif à la conception et à la souplesse des cadres de réglementation et du processus de planification, tout en exigeant des pouvoirs publics qu'ils se dotent d'une capacité adéquate d'analyse et de prise de décisions efficaces. La conception et la planification de projets doivent prendre en compte l'incertitude des investisseurs potentiels, appelés à prendre des décisions d'investissement à long terme dans l'infrastructure. Pour le secteur privé, les causes d'incertitude possibles incluent les décisions en matière de réglementation et de planification ainsi que le rendement probable de l'investissement (Saphores et al., 2004).

En Irlande, la demande d'infrastructures continuera vraisemblablement de progresser, reflétant à la fois le déficit relatif actuel et la tendance générale à l'augmentation de l'utilisation des infrastructures à mesure que s'accroît l'activité économique (Eddington, 2006). Mais ni l'ampleur ni la nature de la progression de la demande ne sont connues avec certitude alors que l'on sait que la croissance démographique future (en particulier l'immigration nette) influera sur la demande. On ne sait pas non plus très bien en quels lieux la demande augmentera, ni quelle sera la palette de services demandés. De telles incertitudes quant à la situation du marché permettent aux entreprises réalisant des investissements irréversibles de bénéficier d'une valeur d'option du fait qu'elles adoptent une position attentiste. En effet, il peut être intéressant d'attendre d'en savoir plus avant de lancer ou ne pas lancer un projet. Par exemple, construire une route ou un pont est

risqué car les coûts de construction peuvent ne pas être amortis si le nouvel ouvrage d'art n'est pas utilisé suffisamment. De la même façon, de nouvelles écoles ou de nouveaux hôpitaux peuvent se révéler inutiles, ou ne pas être implantés au bon endroit.

Tous les projets d'infrastructure sont exposés à l'incertitude. La planification des infrastructures et la réglementation doivent intégrer une souplesse suffisante pour s'adapter à l'évolution de la situation. La planification et l'évaluation de projets devraient inclure une analyse du timing optimal de leur réalisation, dont les risques correspondants, et permettre de choisir des projets ayant une durée de vie appropriée ou un caractère réversible. Par exemple, une nouvelle ligne d'autobus peut être plus coûteuse à fermer qu'un nouveau tronçon ferroviaire si la demande est insuffisante. Bien qu'elles exigent dans certains cas de réfléchir à d'autres méthodes possibles permettant effectivement d'atteindre le même objectif, en Irlande, actuellement, les *Working Rules for Cost-Benefit Analysis* (règles applicables à l'analyse des coûts-avantages) ne prennent pas en compte de manière explicite la valeur d'option ni le risque lié à l'irréversibilité, contrairement aux lignes directrices adoptées dans quelques autres pays comme le Royaume-Uni où cette idée a fait son chemin (HMT, 2003).

L'irréversibilité de nombreux projets implique qu'il est plus facile d'augmenter l'échelle de projets existants, par l'ajout d'une aile supplémentaire à un bâtiment par exemple, que de démolir des écoles ou des immeubles de bureau n'ayant pas trouvé preneur. La planification des infrastructures devrait, chaque fois que possible, amener à choisir des projets offrant des possibilités de réduction ou d'extension de capacité à un stade ultérieur. Les responsables de la planification devraient également s'attacher à définir d'autres marges où la demande additionnelle pourrait être satisfaite. En Irlande, pays relativement petit, la demande excédentaire est faible par rapport à l'offre européenne de services liés aux infrastructures comme les soins de santé ou l'énergie électrique. Les ajustements possibles dans les cas où la demande dépasse la capacité nationale incluent, par exemple, l'envoi de certains patients à l'étranger pour suivre leur traitement, et l'importation d'électricité en provenance d'autres pays.

#### Encadré 6.2. **Résumé des recommandations dans le domaine des migrations**

Le principal enjeu pour les pouvoirs publics consiste à favoriser l'intégration des immigrés. À cet égard, l'Irlande pourrait envisager les mesures suivantes :

- Renforcer le soutien à l'enseignement de l'anglais aux immigrés adultes en s'appuyant sur les recommandations résultant de l'actuel examen stratégique de l'élaboration d'un cadre et d'une politique nationale d'enseignement de l'anglais aux immigrés adultes en situation régulière.
- Améliorer le niveau du service fourni s'agissant des cours de langue pour les enfants de tous âges, y compris ceux d'âge préscolaire.
- Accélérer les travaux sur la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, y compris par des accords bilatéraux avec d'autres pays de l'UE.
- Mettre en place un programme d'évaluation des compétences en cours d'emploi pour les cas où il est difficile d'évaluer les qualifications.
- Modifier les dispositions en matière d'aide au logement en adoptant des politiques neutres pour ce qui est de l'accession au logement.

### Encadré 6.2. **Résumé des recommandations dans le domaine des migrations** (suite)

S'agissant de la politique de sélection et de la liberté de circulation des individus en Europe, l'Irlande peut certes influencer sur l'immigration, mais uniquement à la marge. Elle pourrait néanmoins :

- Créer une filière d'immigration permanente et mettre au point un régime de visas souple, notamment avec des visas à utilisations multiples, à entrées multiples, etc.
- Effectuer un suivi des récentes réformes pour s'assurer qu'une politique de délivrance de visas fondée sur les niveaux de salaire peut effectivement attirer le type d'immigrant que l'Irlande veut et dont elle a besoin. S'assurer que la politique est administrée de façon souple et ne représente pas une contrainte excessive pour les employeurs ou les migrants.

En raison des incertitudes entourant les flux migratoires de demain, il est plus difficile de planifier le programme d'infrastructures et la taille des services publics. Pour dissiper ces incertitudes, les autorités devraient :

- Veiller à la tarification effective des services résultant des projets d'infrastructures.
- Dans l'analyse coûts-avantages, rechercher activement des options offrant la souplesse nécessaire face aux incertitudes de la demande.
- Évaluer les possibilités d'importation de services.

Enfin, une meilleure information contribuerait à éclairer l'élaboration des politiques. Il conviendrait de recueillir des statistiques de meilleure qualité sur les migrants, et il serait utile d'augmenter les financements destinés à étudier la manière dont vivent les immigrants en Irlande.

### Notes

1. Une faible part de la différence résulte de la présence de personnes nées en Irlande du Nord. Celles qui sont nées avant 2005 ont automatiquement droit à la citoyenneté en République d'Irlande, alors que celles qui sont nées après peuvent acquérir la nationalité irlandaise à condition qu'un de leurs deux parents soit citoyen irlandais ou britannique ou soit résident permanent sur l'île. Quelque 8 % des allochtones vivant en République d'Irlande sont nés en Irlande du Nord.
2. Entre 1992 et 2005, 324 000 Irlandais qui s'étaient expatriés sont rentrés au pays. Cette estimation, qui se fonde sur la nationalité et non sur le lieu de naissance, inclut un petit nombre de citoyens irlandais nés à l'étranger de parents irlandais, dont on ne peut dire à proprement parler qu'ils « rentrent au pays ».
3. Les 15 % d'avantage de salaire correspondent à la rémunération qu'ils perçoivent après leur retour, et s'appliquent à des individus de sexe masculin ayant émigré pour des raisons économiques. Ceux qui avaient émigré « pour voir du pays » ou étaient partis « en quête d'aventures » ne bénéficient pas d'avantages de salaire à leur retour.
4. Sur les 122 000 personnes arrivées en Irlande l'année précédant le recensement, 53 000 (43 %) étaient originaires des nouveaux États membres de l'UE. Parmi ces dernières, 33 000 étaient de nationalité polonaise et 8 000 de nationalité lituanienne.
5. Le taux d'immigration dans le pays médian de l'OCDE est d'environ 0.4 % de la population (OCDE, 2007a). D'après les résultats du recensement, le nombre de personnes nées ailleurs qu'en Europe ou aux États-Unis qui sont arrivées en Irlande entre mai 2005 et avril 2006 représente 0.37 % de la population résidente.
6. On a pensé que les ouvriers du bâtiment s'enregistraient comme entrepreneurs indépendants et non comme salariés pour échapper aux conventions collectives. Mais les résultats du recensement ont montré qu'en 2006, 0.9 % seulement des migrants originaires de l'UE10 étaient travailleurs indépendants.
7. D'après les estimations de Barrett et Duffy (2007), 41 % de la cohorte arrivée en 2004 et 2005 étaient des personnes diplômées de l'enseignement supérieur et 91 % avaient suivi des études

secondaires du deuxième cycle jusqu'au bout. Ces pourcentages sont à rapprocher respectivement des 57 % et 85 % parmi les personnes arrivées entre 1995 et 1999.

8. La question du déclassement professionnel est examinée ici à l'aide d'un indicateur de type normatif fondé sur la correspondance entre le niveau d'études et les qualifications nécessaires pour occuper l'emploi considéré. Niveaux d'études et de qualifications professionnelles sont classés en trois grandes catégories : faible, intermédiaire et élevé. Une personne en situation de déclassement est quelqu'un qui occupe un emploi exigeant un moindre niveau de qualifications que celui qu'elle devrait théoriquement occuper considérant son niveau d'études.
9. Selon Barrett et McCarthy (2007), le niveau des rémunérations augmente de 4 % par année supplémentaire d'activité professionnelle. Même si l'effet est modeste, il correspond à une proportion non négligeable de l'écart de rémunérations.
10. « Migrants workers choosy about jobs », *Financial Times* du 22 août 2007. L'article résume un rapport publié par le Home Office du Royaume-Uni.
11. L'EEE est constitué des 27 pays de l'UE auxquels s'ajoutent l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La Suisse a signé un accord bilatéral dont le contenu est presque identique à celui de l'accord EEE.
12. S'il s'agit d'un premier permis de travail, le migrant est censé (sauf cas exceptionnels) rester chez son employeur initial pendant 12 mois, mais il peut ensuite changer d'employeur sous réserve de déposer une nouvelle demande de carte verte ou de permis de travail.
13. La simulation présentée ici diffère de celle publiée dans leur étude. Dans leur simulation initiale, l'impact à court terme sur le PIB par habitant et sur le chômage est plutôt négatif en raison de la lenteur d'ajustement du stock de capital, de sorte que, pour un niveau de salaire donné, la demande de travail ne change pas. Les migrants devraient donc vendre leur capacité de travail en sous-enchérissant sur leurs salaires ou en évinçant des travailleurs locaux jusqu'à ce que les investissements nécessaires soient réalisés. Cela paraît peu probable car les immigrants récemment arrivés travaillent principalement dans l'hôtellerie-restauration et le secteur du bâtiment, où ces investissements sont largement réalisés ou peuvent être obtenus rapidement. Les auteurs de l'étude en question ont bien voulu effectuer pour le compte du Secrétariat de l'OCDE une simulation posant comme hypothèse un ajustement plus rapide du marché du travail (en opérant un changement de niveau dans l'équation de la demande de travail). C'est le résultat de cette simulation qui est présenté dans le tableau. La deuxième différence par rapport à l'étude qu'ils ont publiée est que les effets ont été ajustés à la hausse (multipliés par deux), les dernières informations en date concernant le taux d'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE ayant révélé que ce taux est très nettement supérieur à celui posé comme hypothèse dans leur étude.
14. Voir par exemple Gould (1994) pour les États-Unis et Girma et Yu (2002) pour le Royaume-Uni.
15. Voir les *Études économiques* de l'OCDE dont la liste figure dans l'encadré 6.1.
16. Barrett et McCarthy (2006) montrent que les immigrants ont nettement moins de risques de dépendre des prestations sociales que les Irlandais nés sur le territoire, même après prise en compte du niveau d'études, du sexe et du nombre d'années d'expérience.
17. Depuis mai 2004, les étrangers de toutes nationalités doivent satisfaire à un critère de « résidence habituelle » pour pouvoir prétendre à des prestations comme l'aide sociale ou les prestations d'invalidité. Concrètement, cela signifie de pouvoir justifier de deux ans de résidence en Irlande ou dans la *Common Travel Area* (Royaume-Uni, îles Anglo-normandes et Île de Man). En vertu de la réglementation de l'UE, les ressortissants des pays de l'EEE qui ont des antécédents d'activité professionnelle en Irlande peuvent prétendre aux allocations de chômage, aux allocations familiales comme la prestation pour jeune enfant et le complément familial.
18. En 2007, 4,8 millions EUR d'allocations familiales ont été versés pour 4 300 enfants vivant hors de la République d'Irlande mais dans un autre pays de l'UE/EEE, et un montant de 1,12 million EUR a été payé au titre du supplément pour la petite enfance (*Early Childcare Supplement*) pour 1 700 enfants de moins de 6 ans non résidents, mais ces chiffres pourraient augmenter à l'avenir.
19. Pour percevoir l'intégralité de leur pension contributive, les personnes qui prendront leur retraite avant 2012 devront avoir cotisé pendant 5 ans. Ceux qui partiront à la retraite après 2012 devront avoir cotisé pendant 10 ans. Mais s'ils ne peuvent prétendre à la pension contributive, ils pourront percevoir une retraite non contributive.
20. Selon le recensement de 2006, près d'un tiers des ressortissants de pays de l'UE10 présents en Irlande sont mariés.

21. Voir l'article paru dans *The Irish Times* du 5 juillet 2007 et intitulé « Half the Poles in Ireland say they intend to stay ».
22. Fin 2005, 20 % des immigrés originaires de pays de l'UE étaient payés 8.00 EUR de l'heure, voire moins, contre 8.5 % des salariés irlandais (Nolan et al., 2006). À l'époque, le salaire minimum était de 7.65 EUR de l'heure.
23. Voir Liebig (2007) concernant le cas de l'Australie, et Lemaître (2007) concernant le cas de la Suède.
24. Pour être plus précis, l'immigré doit avoir travaillé sans discontinuer pendant un an au moins et exercer un emploi à temps plein au moment où il dépose sa demande.
25. Le seuil est fixé au niveau de rémunération suffisamment élevé pour que le migrant ne puisse prétendre au complément familial de ressources. Pour une famille avec deux enfants, ce seuil est fixé à 29 000 EUR par an environ. Le seuil de revenu ne s'applique pas si l'immigré travaille en Irlande depuis trois ans ou exerce un métier pour lequel il existe une pénurie de main-d'œuvre.
26. D'après le recensement de 2006, un peu moins des deux tiers des Polonais et des Litvaniens vivant en Irlande sont locataires sur le marché privé; un cinquième vit dans des logements sociaux et 5 % sont propriétaires. Cette population habite principalement des logements neufs : un peu moins de la moitié des logements occupés par des Polonais ou des Litvaniens ont été construits au cours des 10 dernières années. Soixante dix-huit pour cent des personnes nées en Irlande sont des propriétaires occupants. Globalement, le marché locatif privé représente 10 % du parc de logements.
27. Entre 2000 et 2005, l'immigration nette des enfants de moins de 15 ans représentait 36 000 individus. Ce chiffre est à comparer avec une population résidente, appartenant au même groupe d'âge d'environ 840 000 individus.

## Bibliographie

- Antweiler, A. F. et E. L. Glaeser (1999), « Evidence on Growth, Increasing Returns and the Extent of the Market », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 3.
- Barrell, R., J. FitzGerald et R. Riley (2007), « EU Enlargement and Migration: Assessing the Macroeconomic Impacts », document de travail du *National Institute of Economic and Social Research*.
- Barrett, A. (2001), « Return Migration of Highly-Skilled Irish into Ireland and their Impact on GNP and Earnings Inequality », *La mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés*, ch. 8, Paris.
- Barrett, A. et A. Bergin (2007), « The Economic Contribution of Immigrants in Ireland » in B. Fanning (sous la dir. de), *Immigration and Social Change in the Republic of Ireland*, Manchester University Press.
- Barrett, A. et D. Duffy (2007), « Are Ireland's Immigrants Integrating into its Labour Market? », *Documents de travail de l'ESRI*, n° 199, Dublin.
- Barrett, A. et Y. McCarthy (2006), « Immigrants in a Booming Economy: Analysing their Earnings and Welfare Dependence », *Documents de réflexion de l'IZA*, n° 2457, Bonn, [www.iza.org](http://www.iza.org)
- Barrett, A. et Y. McCarthy (2007), « The Earnings of Immigrants in Ireland: Results from the 2005 EU Survey of Income and Living Conditions », *Documents de réflexion de l'IZA*, n° 2990, Bonn, [www.iza.org](http://www.iza.org).
- Barrett, A. et P. J. O'Connell (2000), « Is there a Wage Premium for Returning Irish Migrants? », *Documents de réflexion du CEPR*, n° 2408.
- Causa, O. et S. Jean (2007), « Integration of Immigrants in OECD Countries: Do Policies Matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 564, OCDE, Paris.
- CSO (Central Statistics Office) (2005), *Regional Population Projections 2006-2021*, Central Statistics Office, Dublin.
- CSO (2007), *Population and Migration Estimates*, avril 2007, Central Statistics Office, Dublin.
- Duffy, D., J. FitzGerald et I. Kearney (2005), « Rising House Prices in an Open Labour Market », *Economic and Social Research Institute*, Dublin.
- Eddington R. (2006), *The Eddington Transport Study, Main Report: Transport's Role in Sustaining the UK's Productivity and Competitiveness*, HM Treasury and UK Department of Transport, Londres.
- Fahey, T. (2004), « Housing Affordability: Is the Real Problem in the Private Rented Sector? », *Quarterly Economic Commentary*, numéro de l'été, *Economic and Social Research Institute*, Dublin.



- Girma, S. et Z. Yu (2002), « The Link between Immigration and Trade: Evidence from the United Kingdom », *Welwirtschaftliches Archiv*, vol. 138(1).
- Glenn, C.L. et E.J. de Jong (1996), *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in Twelve Nations*, New York, Garland Publishing, Inc.
- Gonand, F. (2004), *Assessing the Robustness of Demographic Projections in OECD Countries*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 464, OCDE, Paris.
- Gould, D. M. (1994), « Immigration Links to the Home Country: Empirical Implications for US Bilateral Trade Flows », *Review of Economics and Statistics*, vol. 76, n° 2.
- HM Treasury (2003), *Green Book: Appraisal and Évaluation in Central Government*, Treasury guidance, HM Treasury of the United Kingdom.
- ICI (Immigrant Council of Ireland) (2007), *On Speaking Terms: Introductory and Language Programmes for Migrants in Ireland*, Immigrant Council of Ireland, Dublin.
- IOM Consultants (2006), *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis*, rapport établi pour le compte du National Economic and Social Council, Dublin.
- Jean, S. et M. Jiménez (2007), « The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 563, OCDE, Paris.
- Jean, S., O. Causa, M. Jiménez et I. Wanner (2007), « Migration in OECD Countries: Labour Market Impact and Integration Issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 562, OCDE, Paris.
- Killeen, T. (2006), discours du ministre irlandais du Travail au séminaire sur les migrations de travailleurs dans l'UE, Bruxelles, 8 mars.
- Lemaître, G. (2007), « The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden », *Documents de travail de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 48, OCDE, Paris.
- Liebig, T. (2007), « The Labour Market Integration of Immigrants in Australia », *Documents de travail de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 49, OCDE, Paris.
- Manacorda, M., R. Manning et J. Wadsworth (2006), « The Impact of Immigration on the Structure of Male Wages: Theory and Evidence from Britain », *Documents de réflexion de l'IZA*, n° 2352, Institute for the Study of Labor (IZA).
- MRCI (Migrant Rights Centre Ireland) (2006), *Realising Integration*, Migrant Rights Centre Ireland, Dublin.
- NCC (National Competitiveness Council) (2007), *Annual Competitiveness Report 2007: Benchmarking Ireland's Performance*, National Competitiveness Council.
- Nolan, B., J. Williams et S. Blackwell (2006), *The Minimum Wage and Irish Firms*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- OCDE (2007a), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Faire des migrations un atout: Pour un nouveau système de mobilité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Adéquation entre formation et emploi : un défi pour les immigrés et les pays d'accueil », Partie 2 des *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Jobs for Immigrants Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007f), *OECD Broadband Statistics*, juin 2007, OCDE, Paris.
- Perkins, J., P. Brain, I. Manning et T. Klingender (1990), *Immigration and Scale Economies*, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Rae, D. et P. van den Noord (2006), « Ireland's Housing Boom: What has Driven it and Have Prices Overshot? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 492, OCDE, Paris.
- Saphores, J.-D., E. Gravel et J.-T. Bernard (2004), « Regulation and Investment under Uncertainty: an Application to Power Grid Interconnection », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 25.
- Stevens, B. et P.-A. Schieb (2007), « Infrastructure to 2030: Main Findings and Policy Recommendations », in *Les infrastructures à l'horizon 2030 (vol. 2): Électricité, eau et transports : quelles politiques?*, OCDE, Paris.

## ANNEXE 6.A1

## *Les économies à forte croissance attirent-elles plus de migrants?*

Les motifs qui poussent les gens à émigrer sont multiples, l'un étant la quête d'un revenu plus élevé et de meilleures perspectives d'emploi. Pour évaluer le degré d'importance de ces motifs dans les pays pris individuellement, on a régressé le taux d'immigration nette sur la croissance du PIB par habitant dans une équation se présentant de la manière suivante :

$$m_t = c + \alpha m_{t-1} + \beta(y_t - y_{t-3}) + \gamma trend$$

où  $m$  désigne le taux d'immigration nette, exprimé en part de la population résidente,  $y$  le PIB par habitant (RNB dans le cas de l'Irlande);  $y_t - y_{t-3}$  est donc le taux de croissance moyen sur trois ans, et *trend* est une tendance temporelle. La variable dépendante retardée reflète la dynamique d'ajustement tandis que la constante  $c$  et la tendance sont incluses pour prendre en compte d'autres facteurs ayant été négligés. À l'évidence, il ne s'agit pas d'un modèle structurel complet de l'immigration car d'autres facteurs qui se corrélaient avec la croissance du PIB (comme la progression des salaires ou l'emploi) ne sont pas inclus. Pour l'interpréter, il convient de le considérer simplement comme une relation de forme réduite entre l'activité économique et l'immigration nette.

Cette équation a fait l'objet d'une estimation pour 18 pays, en s'appuyant sur des données annuelles. La période d'observation allait de la date la plus ancienne possible pour laquelle on disposait de données (généralement les années 60) à 2005. Dans certaines équations, on a inclus des variables muettes représentant des valeurs aberrantes. Le tableau 6.A1.1 présente les résultats de la régression. Dans la plupart des cas, le coefficient du PIB par habitant a un impact positif et significatif sur l'immigration nette.

Des équations analogues ont été estimées en utilisant des indicateurs différents de l'activité économique à savoir : croissance du PIB à la place de croissance du PIB par habitant (bien que ce choix ait un inconvénient : la croissance du PIB est fortement endogène étant donné que l'immigration augmente le PIB); écart de production; écart relatif de production (local moins OCDE), et croissance relative du PIB (local moins OCDE). Les indicateurs d'écart n'avaient pas un bon pouvoir explicatif, ce qui n'est pas surprenant puisque l'immigration a plus à faire avec la croissance absolue qu'avec la croissance rapportée au potentiel. Les autres indicateurs de croissance du PIB ont donné des résultats analogues à ceux présentés ici.

Tableau 6.A1.1. Résultats de la régression

	Coefficient de la croissance	t	Dépendante retardée	t	Réponse à long terme à la croissance du PIB
Australie	0.85	4.6	0.51	4.8	0.17
Autriche	0.73	1.9	0.58	4.7	0.17
Belgique	0.33	2.7	0.69	6.4	0.11
Canada	0.43	2.5	0.25	3.0	0.06
Danemark	0.42	3.5	0.21	1.8	0.05
Finlande	-0.02	-0.3	0.58	2.2	0.00
France	0.16	2.0	0.70	6.4	0.06
Islande	0.47	3.1	0.34	2.5	0.07
<b>Irlande</b>	<b>0.63</b>	<b>3.3</b>	<b>0.85</b>	<b>12.2</b>	<b>0.42</b>
Japon	0.01	0.4	0.05	0.3	0.00
Luxembourg	0.70	3.2	0.62	5.9	0.18
Pays-Bas	0.37	2.9	0.57	0.1	0.09
Nouvelle-Zélande	0.73	2.1	0.67	6.3	0.22
Norvège	0.23	2.0	0.27	1.7	0.03
Suède	0.19	1.1	0.56	4.6	0.04
Suisse	0.77	3.1	0.59	5.5	0.19
Royaume-Uni	0.16	2.3	0.49	4.5	0.03
États-Unis	0.08	2.1	0.81	10.6	0.04



## Glossaire

<b>ARF</b>	Approved Retirement Fund
<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>CBFSAI</b>	Banque centrale et Autorité des services financiers d'Irlande
<b>EEE</b>	Espace économique européen
<b>EET</b>	Exonération-exonération-taxation
<b>ESB</b>	Electricity Supply Board
<b>ESRI</b>	Economic and Social Research Institute
<b>EU-SILC</b>	Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie
<b>GAIE</b>	Rémunération brute moyenne dans l'industrie
<b>HSE</b>	Health Service Executive
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IFSC</b>	International Financial Services Centre
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>MIF</b>	Management Information Framework
<b>MIRAS</b>	UK Mortgage Interest Tax Relief
<b>NPPI</b>	National Pensions Policy Initiative
<b>NPRF</b>	National Pensions Reserve Fund
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PRETA</b>	Pre-Retirement Allowance
<b>PRSA</b>	Comptes d'épargne retraite individuels
<b>PRSI</b>	Pay-Related Social Insurance
<b>PSBB</b>	Public Service Benchmarking Body
<b>RAS</b>	Rental Accomodation Scheme
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>SSIAs</b>	Special Savings Investment Accounts
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TVA</b>	Taxe à la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire
<b>VECs</b>	Vocational Education Committees

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2008 05 2 P) ISBN 978-92-64-04313-8 - n° 56064 2008

# Études économiques de l'OCDE

## IRLANDE

### THÈME SPÉCIAL : MIGRATION

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2008  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, octobre 2008  
Finlande, juin 2008  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
**Irlande, avril 2008**  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Inde, octobre 2007  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2008/5**  
**Avril 2008**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2008  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-04313-8  
10 2008 05 2 P

