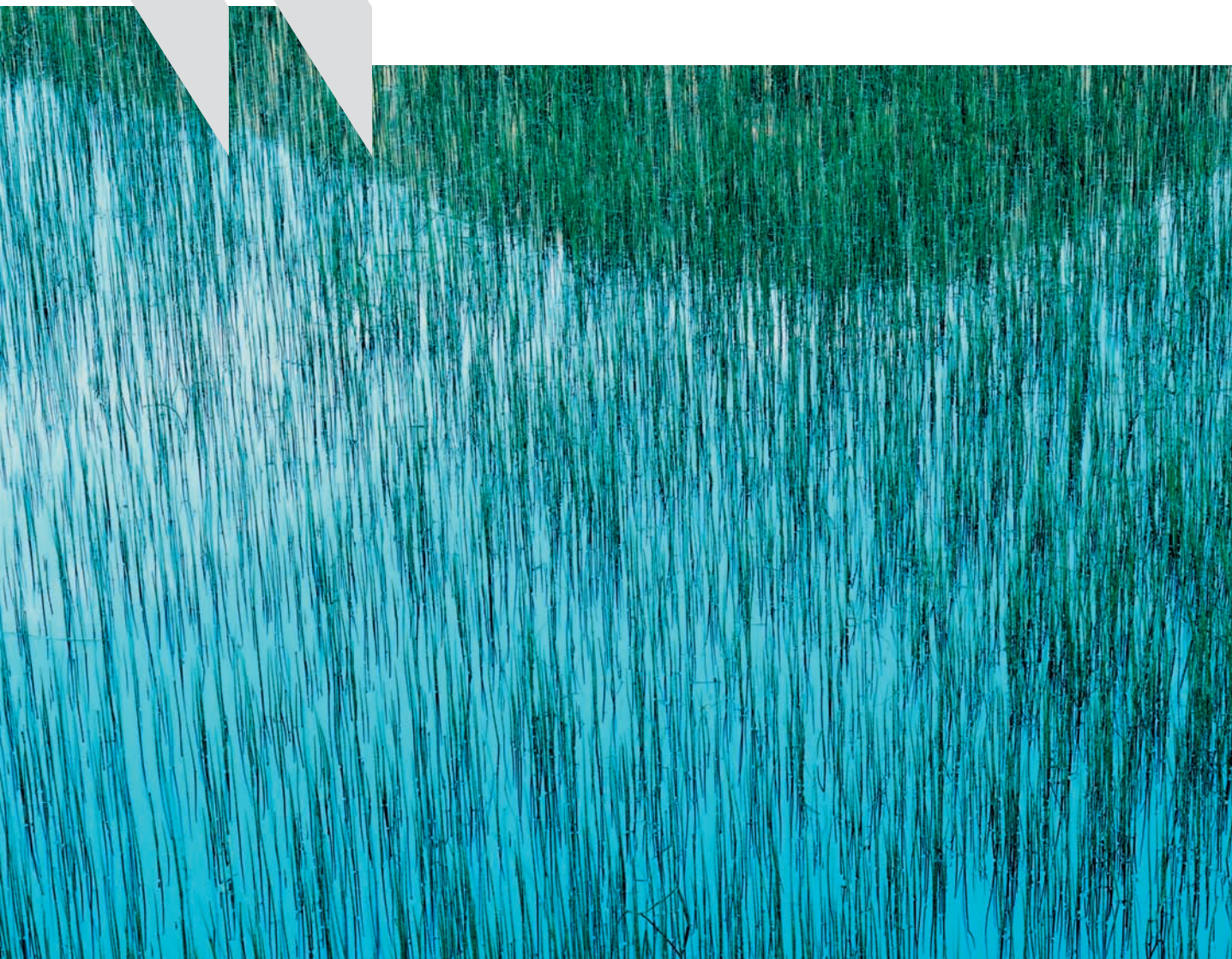




**Études économiques  
de l'OCDE**

**IRLANDE**





# **Études économiques de l'OCDE : Irlande 2009**



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

ISBN 978-92-64-05453-0 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-05454-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Irlande  
ISSN 1995-3267 (imprimé)  
ISSN 1999-0324 (en ligne)

Publié également en anglais.

**Crédits photo :** Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

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

© OCDE 2009

---

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@efcopies.com](mailto:contact@efcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Restaurer la stabilité macroéconomique et financière</b> .....	19
Correction des déséquilibres .....	20
Régler la crise bancaire .....	31
Réglementation et surveillance financières .....	41
Stabilité macroéconomique et politique macroprudentielle .....	43
Le marché du logement doit être réformé .....	44
La production potentielle est cruciale pour les perspectives .....	47
Notes .....	52
Bibliographie .....	53
<b>Chapitre 2. Reconstruire les finances publiques</b> .....	55
La situation budgétaire s'est brusquement dégradée .....	56
Il faut accroître les recettes et réformer le système d'imposition .....	64
Réduire les dépenses publiques et réaliser des gains d'efficience .....	72
Renforcer les règles et les institutions budgétaires .....	81
Notes .....	87
Bibliographie .....	88
<b>Chapitre 3. Le marché du travail : mettre les gens au travail</b> .....	91
L'ajustement à court terme du marché du travail .....	92
Il sera difficile de réduire les niveaux élevés de chômage .....	97
Amorce d'une inversion des flux migratoires .....	117
Mesures visant à développer l'emploi dans le long terme .....	121
Notes .....	130
Bibliographie .....	132
<b>Chapitre 4. Renforcer la compétitivité et relever les niveaux de vie</b> .....	135
La concurrence est faible dans certains secteurs .....	137
L'infrastructure s'est améliorée mais de plus amples investissements sont requis .....	142
L'éducation et les compétences sont indispensables à la croissance à long terme .....	143
L'activité de recherche-développement s'est développée .....	145
Développement durable et changement climatique .....	146
Bibliographie .....	149
Annexe 4.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	150

**Encadrés**

1.1. Quelle est la taille réelle du secteur bancaire irlandais ? .....	33
1.2. La National Asset Management Agency .....	39
1.3. Nouvelle estimation de la production potentielle en Irlande .....	48
1.4. Recommandations en vue de restaurer la stabilité macroéconomique .....	51
2.1. La Commission de la fiscalité .....	65
2.2. Rapport du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public .....	73
2.3. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire .....	85
3.1. Les baisses de salaires nominaux sont rares dans les pays de l'OCDE .....	100
3.2. Organismes chargés du marché du travail .....	111
3.3. Principaux programmes pour l'emploi en Irlande .....	113
3.4. Mesures du marché du travail prises pour faire face à la montée du chômage ..	115
3.5. Résumé des recommandations d'action concernant le marché du travail .....	129
4.1. Résumé des recommandations visant à promouvoir une croissance durable à long terme .....	148

**Tableaux**

1.1. Performance économique dans les dernières périodes d'expansion .....	21
1.2. Principales évolutions macroéconomiques .....	28
1.3. Bilan global des établissements des grandes institutions nationales de crédit. ..	32
2.1. Dégradation de la situation budgétaire et mesures discrétionnaires .....	58
2.2. Faire face à une dynamique de la dette défavorable .....	61
2.3. Prévisions à long terme concernant les retraites publiques .....	64
2.4. Ventilation des recettes fiscales .....	66
2.5. Coûts des abattements, allègements et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques .....	68
2.6. Coûts des abattements et allègements d'impôt sur les sociétés .....	71
3.1. Évolution de l'emploi par secteur .....	93
3.2. Bénéficiaires de prestations de chômage et chômage mesuré par la LFS ....	109
3.3. Dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail .....	112
3.4. L'emploi en pourcentage de la population, par groupe .....	121
4.1. Progrès de la réforme structurelle : politique de la concurrence .....	141
4.2. Progrès de la réforme structurelle : amélioration des infrastructures .....	143
4.3. Progrès de la réforme structurelle : éducation .....	145
4.4. Progrès de la réforme structurelle : recherche et innovation .....	146

**Graphiques**

1.1. L'économie subit une sévère contraction .....	21
1.2. L'endettement des ménages a augmenté .....	23
1.3. Évolution du marché du logement .....	25
1.4. Patrimoine des ménages .....	26
1.5. Taux d'épargne et endettement des ménages (moyenne 2005-07) .....	27
1.6. Indicateurs de la compétitivité .....	30
1.7. Salaires et productivité (2008) .....	30
1.8. Différentes mesures de la taille du secteur bancaire (2008) .....	34
1.9. Échanges de services financiers (2006) .....	49
2.1. La situation budgétaire s'est fortement dégradée .....	56
2.2. L'évolution des recettes et celle des dépenses sont devenues divergentes .....	57
2.3. Composantes discrétionnaires, cycliques et sous-jacentes de l'orientation budgétaire .....	59

2.4. Dettes brute et nette des administrations publiques. ....	60
2.5. Sensibilité de la dette aux hypothèses retenues concernant la croissance, le taux d'intérêt et le solde primaire .....	61
2.6. Écarts de rendement sur les obligations d'État à dix ans entre l'Irlande et l'Allemagne .....	62
2.7. Ventilation des impôts sur le revenu acquittés suivant le niveau de revenu ...	67
2.8. Efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée mesurée par le ratio des recettes de TVA, en 2005 .....	71
2.9. Emploi et rémunération moyenne dans le secteur public .....	74
2.10. Croissance annuelle moyenne du PIB et des dépenses réelles de santé par habitant, de 1997 à 2007 .....	76
2.11. Rémunération des professionnels de la santé en 2007 .....	77
2.12. Taux d'occupation des lits de soins aigus dans les hôpitaux, 1995 et 2007 ...	78
2.13. Subventions publiques à l'enseignement supérieur, en 2005. ....	80
3.1. Ajustement du marché du travail au cours de la récession actuelle. ....	93
3.2. Variation conjoncturelle de la production et de l'emploi .....	95
3.3. Les réglementations du marché du travail encouragent la flexibilité, (2008) .	96
3.4. Le chômage de longue durée atteindra vraisemblablement un niveau élevé ...	98
3.5. Gains horaires moyens par secteur .....	99
3.6. Le salaire minimum est élevé par rapport à ceux des autres pays .....	103
3.7. Les taux de remplacement pour les travailleurs peu qualifiés au chômage sont élevés .....	105
3.8. Les taux de remplacement sont élevés pour les bas salaires en chômage de longue durée, 2007 .....	107
3.9. Taux net d'immigration .....	118
3.10. Taux d'emploi et d'emploi à temps partiel des femmes, 2007 .....	122
3.11. Taux d'emploi pour les parents .....	124
3.12. Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité a augmenté. ....	126
4.1. Réglementation globale (ensemble des réglementations sur les marchés de produits) et dispersion entre les pays au fil du temps .....	137
4.2. L'électricité est chère en Irlande, 2007 .....	138
4.3. Indice des niveaux de prix pour les biens et services de consommation, 2006 ...	139
4.4. Les scores obtenus en science dans le cadre du PISA sont plus faibles que dans nombre de pays .....	144
4.5. Infrastructures .....	144

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

La situation économique et les politiques de l'Irlande ont été examinées par le Comité le 17 septembre 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a été approuvé en tant que rapport final du Comité plénier le 23 septembre 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été rédigé pour le Comité par Sebastian Barnes, la recherche statistique a été assurée par Annette Panzera et Joseph Chien, sous la direction de Patrick Lenain.

La précédente Étude de l'Irlande a été publiée le 22 avril 2008.

Des renseignements sur cette Étude ou sur des Études publiées précédemment ainsi que sur la façon dont elles sont préparées sont disponibles [www.oecd.org/eco/surveys](http://www.oecd.org/eco/surveys)

## 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

### LE PAYS

Superficie (1000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (en milliers d'habitants, 2008)	
Totale	70	Dublin (aire métropolitaine)	1 661
Agricole	43	Cork	119
		Galway	72

### LA POPULATION

En milliers (milliers, 2008)		Population active totale (en milliers, 2007)	2 102
Population	4 459	Population active civile (en % du total)	
Accroissement naturel	34	Agriculture, sylviculture et pêche	5.8
Migration nette	70	Industrie et construction	25.7
Densité au km <sup>2</sup>	64	Services	68.5

### LA PRODUCTION

Revenu national brut (RNB, 2008)		Formation brute de capital fixe (2008)	
En milliards d'euros	155	En % du RNB	25.5
Par habitant (€)	34 958	Par habitant (€)	8 903

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du RNB, 2008)	20.9	Composition du Parlement (sièges)	
Administration publique (% du PNB)		Fianna Fail	75
Dépenses courantes et dépenses en capital	47.9	Fine Gael	52
Recettes courantes	39.5	Parti travailliste	20
Dette publique nette	13.4	Autres	19
Dernières élections législatives : mai 2007		Total	166

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du RNB, 2008)	98.2	Importations de biens et services (% du RNB, 2008)	86.1
Principales exportations de marchandises (% du total)		Principales importations de marchandises (% du total)	
Produits alimentaires et animaux vivants	8.3	Produits alimentaires et animaux vivants	8.3
Produits chimiques et produits apparentés	14.7	Produits chimiques et produits apparentés	51.6
Biens et articles manufacturés	21.8	Biens et articles manufacturés	12.3
Machines et matériel de transport	35.5	Machines et matériel de transport	21.4

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Février 2008	0.680
		Octobre 2009	0.671

## Résumé

**E**n 2008, l'économie irlandaise a basculé dans une grave récession, après une période de croissance peu viable. L'investissement immobilier s'est effondré et de profonds déséquilibres économiques internes sont en voie de correction, les effets sur la demande étant aggravés par la crise financière internationale et le ralentissement de l'économie mondiale. L'ajustement en cours sera long et la reprise économique peu marquée. Les banques irlandaises ont subi des pressions sévères et un soutien public massif s'est révélé nécessaire. La récession a mis au jour la faiblesse de la situation budgétaire sous-jacente. Les autorités ont déjà pris d'importantes mesures pour restaurer la stabilité, mais il faudra aller plus loin.

**Corriger les déséquilibres macroéconomiques.** L'investissement dans le logement a chuté de plus de moitié et les prix des logements reculent, mais une nouvelle contraction est à prévoir. L'érosion du patrimoine des ménages, l'ampleur de l'endettement et la hausse des impôts freineront les dépenses des ménages. La compétitivité internationale doit être rétablie et les prix et les salaires nominaux ont déjà commencé de baisser. En outre, le rééquilibrage de l'économie exigera des ajustements des prix relatifs, y compris une baisse des salaires réels et des coûts unitaires de main-d'œuvre.

**Restaurer la stabilité financière.** L'assainissement du secteur bancaire est une priorité. L'Agence nationale de gestion des actifs (« National Asset Management Agency ») devrait être mise en place, les actifs étant rachetés à un prix approprié et des mécanismes de partage des risques protégeant le contribuable. Une nouvelle recapitalisation pourrait être nécessaire, avec éventuellement des prises de contrôle plus importantes par l'État. Il est indispensable de renforcer la réglementation et la surveillance bancaires pour réduire le risque de nouvelles tensions financières à l'avenir. Des instruments macroprudentiels plus efficaces devraient être mis au point. Une réforme de la fiscalité du logement limiterait l'ampleur des cycles immobiliers à venir.

**Assurer la viabilité budgétaire.** Il existe une forte disparité intrinsèque entre les recettes fiscales, qui se sont contractées avec l'effondrement du marché immobilier, et le niveau des dépenses. Heureusement, l'assainissement budgétaire a déjà commencé, mais de nouvelles mesures très énergiques s'imposent, bien qu'un arbitrage doive être trouvé avec le risque d'effets négatifs sur l'activité économique. Cette action devrait s'inscrire dans un cadre pluriannuel crédible, dont les autorités ont tracé les contours. Le rétablissement d'une évolution budgétaire viable exigera à la fois une augmentation des recettes et une réduction des dépenses publiques. Les taux d'imposition ont augmenté et il faudrait maintenant élargir l'assiette fiscale en réduisant les dépenses fiscales inefficaces, en instaurant un impôt sur la propriété immobilière et en veillant à ce qu'un plus grand nombre de personnes acquittent l'impôt sur le revenu. D'autres coupes sombres dans le niveau des dépenses publiques devront aussi être opérées. La masse salariale dans le secteur public doit être encore être réduite et il faudrait que les prestations évoluent au moins en phase avec la baisse des prix. Il est possible d'améliorer l'efficacité en s'employant à optimiser les dépenses et à moderniser la fonction publique.

**Éviter le chômage de longue durée.** Les réglementations du marché du travail sont à maints égards flexibles. Des réductions des salaires nominaux et réels semblent être en cours. Néanmoins, les taux de chômage risquent de rester élevés à terme, car les politiques d'activation souffrent de carences et les taux de remplacement des indemnités de chômage progressent, ce qui a de plus fortes répercussions sur les travailleurs peu qualifiés. Dans ces conditions, il faudrait envisager de réduire le salaire minimum. Une plus grande rationalisation du système de prestations et un renforcement de l'activation seraient bénéfiques pour les groupes ayant historiquement peu de liens avec le marché du travail.

**Instaurer une croissance à long terme durable.** Les niveaux de vie vont sans doute accuser une baisse permanente avec la correction des déséquilibres économiques qui se sont accumulés durant la récente période d'accélération peu viable de l'activité. Dans ces conditions, les politiques structurelles favorisant une croissance durable en longue période revêtent encore plus d'importance. La concurrence dans le secteur abrité des services intérieurs devrait être développée, ce qui contribuera à améliorer la compétitivité à court terme. Bien que les ressources publiques soient limitées, la modernisation continue des infrastructures et la valorisation du capital humain demeurent une priorité, dans les secteurs où les retombées positives peuvent être clairement établies.



## Évaluation et recommandations

---

### *L'économie subit une sévère contraction*

---

L'économie irlandaise s'est très fortement ralentie et une forte contraction, à la fois par rapport aux autres pays et aux périodes passées, est en cours. L'investissement dans le logement s'est effondré. La consommation et l'investissement des entreprises se réduisent. La chute brutale de la demande est imputable à la résorption de profonds déséquilibres intérieurs, dont l'effet est accentué par la réduction des exportations liée à la récession mondiale et par la crise financière internationale. Le repli global de l'activité économique depuis le début de récession est très marqué et la baisse du niveau de vie sera sans doute pour partie permanente. Le ralentissement se poursuivra pendant quelque temps et la reprise devrait être lente. Tout comme l'essor de l'activité avait influé sur de nombreux aspects de l'économie, l'indispensable ajustement économique aura des répercussions larges et douloureuses. Des réductions des salaires semblent avoir lieu et les prix enregistrent actuellement une baisse. Un processus d'assainissement budgétaire énergique s'impose, et a été engagé, pour réaligner les recettes et les dépenses publiques. Faute de modifications des politiques à l'égard des sans-emploi, on peut craindre que le niveau élevé du chômage observé actuellement ne persiste. Des mesures sont requises à long terme pour éviter que de tels déséquilibres ne s'accumulent à l'avenir. L'effet stimulant des prix du crédit et des actifs ayant disparu, des politiques appropriées visant à promouvoir une croissance durable à long terme revêtiront plus d'importance pour l'amélioration du niveau de vie.

---

### *Un profond rééquilibrage de l'économie est en cours*

---

Le ralentissement brutal de l'activité contraste avec la vive expansion observée entre 2002 et 2007. La production et l'emploi avaient alors progressé à un rythme soutenu, mais les tendances sous-jacentes étaient moins robustes que durant la phase d'essor des années 1995-2000, avec une croissance plus molle, beaucoup plus tributaire de la demande intérieure, et un ralentissement des gains de productivité. L'expansion récente a été alimentée dans une large mesure par l'accès plus facile à un crédit meilleur marché et par l'envolée des prix de l'immobilier. La faiblesse des taux d'intérêt et l'assouplissement des conditions de crédit ont favorisé la montée de l'endettement. Les banques irlandaises ont gonflé leurs bilans à un rythme vertigineux, en ayant de plus en plus recours au financement sur le marché de gros et en s'engageant fortement sur le segment du crédit immobilier. Le dynamisme de la demande, en particulier dans la construction de logements, a induit une hausse des coûts de main-d'œuvre et une érosion de la compétitivité, tandis que les finances publiques sont devenues très dépendantes des recettes fiscales liées au logement.

Le cycle du logement a commencé de se retourner au début de 2007. L'impact sur l'économie dans son ensemble a été amplifié par la tourmente financière qui s'est déclenchée à la mi-2007 et qui a provoqué un durcissement des conditions de crédit, à quoi s'est ajouté le ralentissement brutal de l'économie mondiale à compter de l'automne 2008. La politique monétaire de la zone euro a été nettement assouplie, mais l'effet de cet ajustement a été amorti par les conditions sur les marchés de capitaux et se révèle insuffisant pour compenser l'atonie de la conjoncture en Irlande. Le taux de change effectif s'est raffermi, du fait en partie de la dépréciation du sterling. La consommation des ménages est fortement entamée par l'érosion des patrimoines et la dégradation des perspectives économiques et le taux d'épargne augmente très rapidement. Cette évolution s'ajoute à l'impact négatif sur la demande de l'assainissement budgétaire et de la dégradation des perspectives commerciales. *L'assainissement nécessaire des finances publiques, qui a commencé, devrait se poursuivre, encore qu'un arbitrage doive être opéré avec le risque pour l'activité économique.* Étant donné l'ampleur du sous-emploi des ressources dans l'économie, les prix baissent et une légère déflation est probable. Une réduction des salaires nominaux semble intervenir, ce qui contribuera à une amélioration de la compétitivité. Cependant, une déflation prolongée risquerait d'alourdir le fardeau réel de l'encours de la dette et, d'une façon plus générale, elle pourrait accentuer la faiblesse de la reprise. S'il est vrai que l'Irlande a déjà connu des situations économiques très difficiles, les enjeux sont différents au sein de l'union monétaire et plus difficiles à surmonter dans une conjoncture économique mondiale apathique et les conditions financières actuelles. De surcroît, les déséquilibres apparus pendant le cycle actuel sont d'une ampleur exceptionnelle.

---

#### *Des mesures sont en place pour assainir le système financier*

---

Un flux normal de crédit bancaire est indispensable pour soutenir la reprise économique. Les conditions sur les marchés financiers internationaux et les graves difficultés des banques irlandaises ont entraîné un durcissement des conditions de crédit aux ménages et aux entreprises. Les liquidités s'étant raréfiées sur les marchés de capitaux, le système irlandais se trouve lourdement exposé par son recours à cette source de financement. Plus fondamentalement, ces dernières années les établissements irlandais ont accru leurs bilans à une allure vertigineuse, permettant aux ménages et aux entreprises de s'endetter massivement, de sorte que le système bancaire était fortement engagé dans les segments du crédit résidentiel et du crédit commercial lié à l'immobilier. Les banques sont donc confrontées à de grosses pertes sur leurs portefeuilles de prêts.

Les pouvoirs publics ont pris une série de mesures pour stabiliser le système bancaire. Les banques ont bénéficié d'une garantie publique couvrant la plupart des engagements, tandis que l'assurance des dépôts est devenue plus généreuse et plus efficace, mais *il faudrait envisager d'accélérer encore les remboursements.* La fourniture de liquidités par la Banque centrale européenne a aussi été cruciale pour maintenir le financement des banques. Afin d'assainir les bilans bancaires, les autorités irlandaises ont injecté des capitaux dans les principales banques sous la forme d'actions privilégiées, et un établissement a été nationalisé. Au cours de ce processus, la situation des banques a été évaluée, même si les résultats de ces « tests de résistance financière » n'ont pas été publiés. Pour dissiper l'incertitude entourant les pertes sur les actifs bancaires, l'Irlande est allée plus loin que la plupart des autres pays, en créant l'Agence nationale de gestion d'actifs (National Asset

Management Agency, NAMA), qui détiendra les créances liées à des opérations immobilières. Cette initiative devrait se concrétiser rapidement et les actifs devraient être transférés à la NAMA à un prix approprié, avec des mécanismes de partage des risques pour protéger le contribuable. Une gestion judicieuse et professionnelle de ces actifs s'impose pour en maximiser la valeur. Une plus grande recapitalisation pourrait se révéler nécessaire dans la mesure où les actifs sont rachetés au-dessous de leur valeur comptable. Les banques devraient étudier toutes les possibilités de lever des capitaux, notamment des prises de participation plus importantes de l'État. Des injections de capitaux publics pourraient intervenir sous la forme d'actions ordinaires. Bien qu'elle ne puisse être exclue, la nationalisation comporterait d'importants coûts et risques et ne devrait être envisagée qu'avec la plus grande réticence. Tout établissement contrôlé par l'État devrait être géré selon des critères commerciaux, l'objectif étant de maximiser le rendement pour les contribuables. Afin de répondre aux problèmes éventuels qui pourraient se poser à l'avenir dans le système bancaire, un régime spécial de règlement (« resolution regime ») devrait être mis en place pour les banques, de façon que les autorités disposent d'un éventail complet d'options pour régler rapidement et efficacement le cas des établissements en difficulté.

---

### *Il faut renforcer la réglementation et la surveillance financières*

---

La dépendance massive des banques à l'égard des financements du marché et leur forte exposition aux prêts immobiliers ont accentué la gravité de la récession, tandis que l'expansion rapide des bilans bancaires a contribué à l'accumulation antérieure de dettes et de déséquilibres dans l'économie. Comme dans les autres pays, il apparaît maintenant clairement que les banques devraient être plus étroitement réglementées et supervisées de façon qu'aucune prise de risque excessive ne se produise dans l'avenir. Bon nombre des modifications réglementaires requises doivent intervenir au niveau international et européen, mais il existe une certaine marge de manœuvre à l'échelon national pour veiller à ce que des normes appropriées soient fixées. Des ressources supplémentaires devraient être affectées à la surveillance bancaire ; il faudrait renforcer la capacité de l'autorité de tutelle de contrôler les grands établissements, mais aussi améliorer l'analyse des évolutions dans le secteur bancaire et sur les marchés de capitaux. Le régulateur financier a déjà fait quelques progrès dans ces domaines et d'autres mesures sont en cours. L'application de principes de supervision a fait place à un plus grand interventionnisme. Il faut accentuer la prépondérance des règles et, à l'instar de certains autres pays, se servir d'indicateurs quantitatifs comme déclencheurs d'une implication plus étroite des autorités de surveillance. Les banques devraient être dans l'obligation de détenir davantage de fonds propres. La réglementation du financement a été améliorée en 2007 et a assuré une certaine protection aux banques irlandaises pendant la tourmente financière. Ce dispositif devrait être examiné en permanence à la lumière des éléments nouveaux et de l'évolution des bonnes pratiques internationales.

---

### *Mettre au point des instruments macroprudentiels plus efficaces pour promouvoir la stabilité économique*

---

Des politiques macroprudentielles plus efficaces s'imposent pour éviter la réapparition des déséquilibres économiques, eu égard au fait que cette résurgence est plus probable au sein d'une union monétaire et que les autorités ont moins de latitude pour s'attaquer aux

conséquences de l'inversion des prix des actifs. Un certain nombre de mesures ont été prises durant la phase d'expansion pour contrer la hausse des prix des actifs et les cycles du crédit, mais elles ont été insuffisantes pour amortir notablement ces effets. Ces actions avaient souvent une ampleur limitée ou ont été engagées trop tard. *Il faudrait donner à la banque centrale un mandat macroprudentiel plus explicite. Le rapport sur la stabilité financière (Financial Stability Report, FSR) devrait continuer de paraître chaque année.* Pour remédier aux tensions détectées dans le FSR, *il faudrait envisager de mettre au point des instruments macroprudentiels plus efficaces.* Ceux-ci pourraient comprendre un ratio d'endettement global et des obligations de provisionnement dynamiques ou des normes de fonds propres anticycliques, *ainsi que des outils concernant les règles de liquidité et les pratiques de gestion des risques.*

---

### *La réforme de la politique du logement contribuerait à la stabilité*

---

Le marché du logement a joué un rôle clé dans la formation des déséquilibres économiques. Le problème des valeurs patrimoniales négatives revêt une ampleur croissante, et l'Irlande risque d'être confrontée à une augmentation du nombre de saisies. Le nouveau code sur les arriérés hypothécaires sera utile à cet égard, mais *les banques devraient être encouragées à autoriser la transférabilité des créances hypothécaires, tandis qu'une aide plus efficace devrait être accordée aux chômeurs pour leur permettre de régler leurs paiements hypothécaires.* La fin de ce cycle immobilier offre une occasion propice pour s'attaquer aux politiques du logement mal conçues qui ont contribué à la surchauffe de l'économie. Le système fiscal favorise le foncier, le secteur du logement et l'accession à la propriété. Il en résulte une hausse du coût du logement et une plus grande instabilité. *Il faudrait amorcer une réduction des déductions fiscales sur les intérêts hypothécaires, qui toucherait d'abord les nouveaux emprunteurs. La création d'une taxe immobilière contribuerait à instaurer une fiscalité du logement appropriée, tout en offrant une base d'imposition pour financer les services locaux.* Les mesures visant à fournir un logement aux personnes défavorisées devraient gagner en efficacité : *l'aide devrait servir davantage à couvrir le coût d'un logement dans le secteur privé qu'à financer la construction ou la vente subventionnée de logements publics.* La récession immobilière peut offrir des possibilités intéressantes d'utiliser des logements privés pour couvrir des besoins publics.

---

### *Un assainissement budgétaire énergétique s'impose*

---

L'ampleur du déficit impose un *assainissement budgétaire considérable au cours d'une période prolongée*, et ce processus a déjà commencé. Les recettes ont fondu rapidement lorsque les rentrées fiscales immobilières se sont effondrées, tandis que les dépenses réelles affichent une forte hausse depuis plusieurs années et que de nouvelles tensions s'exercent avec la poussée des dépenses sociales liées au chômage. Les coûts du service de la dette ont aussi augmenté. Pour ramener le budget sur une trajectoire viable, il faudra à la fois accroître les recettes et comprimer les dépenses publiques. L'introduction d'un prélèvement sur le revenu (« Income Levy ») a permis d'engranger des recettes supplémentaires. L'assiette fiscale pourrait être encore élargie. Un assainissement fondé sur la réduction des dépenses sera aussi requis. Le rapport du Groupe spécial sur les effectifs de la fonction publique et les programmes de dépenses revêt de l'importance à cet égard. Les carences du cadre



budgétaire sont en partie responsables de la situation actuelle et des réformes amélioreraient la crédibilité du processus d'assainissement. Il faudrait pérenniser les plans pluriannuels de dépenses courantes et instaurer des plafonds globaux de dépenses. On devrait envisager de mettre en place un organe indépendant pour fournir des conseils sur les problèmes de viabilité. Le renforcement des institutions budgétaires pourrait contribuer à rendre les politiques plus anticycliques. Il faudrait envisager de publier un bilan complet pour le secteur public, comme on le fait dans d'autres pays.

---

#### *La base d'imposition devrait être élargie*

---

Comme le marché du logement était en plein essor, les rentrées fiscales sont devenues excessivement tributaires des recettes liées à la construction et aux transactions immobilières, tandis que les réductions de taux et l'érosion de la base d'imposition ont amoindri la capacité de recettes de l'impôt sur le revenu. Grâce à un système étendu et inefficace d'allègements fiscaux, nombreux sont ceux qui n'acquittent qu'un faible, voire aucun, impôt sur le revenu, alors qu'ils sont imposés par ailleurs. La Commission de la fiscalité a entrepris récemment un examen complet des dépenses fiscales. *Beaucoup devraient être éliminées, ou bien la déductibilité devrait être limitée au taux normal et plafonnée.* Les taux des impôts directs ont été majorés au moyen de divers prélèvements ; ceux-ci devront être intégrés à l'impôt sur le revenu lorsque la base d'imposition aura été reconstituée. Les abattements personnels devraient être réduits afin d'élargir l'assiette de l'impôt. Il n'est guère possible d'augmenter les impôts indirects de manière générale.

---

#### *Il faut contenir les dépenses et optimiser les ressources*

---

Les dépenses publiques ont augmenté rapidement lorsque les recettes étaient en expansion, et l'on observe aujourd'hui une forte poussée des dépenses sociales liées au chômage. Des coupes énergiques s'imposent dans le contexte de l'assainissement budgétaire. *Les dépenses d'équipement devraient être réduites conformément aux plans actuels, mais maintenues à un rythme raisonnable de façon à poursuivre la modernisation des infrastructures. Le financement par des partenariats public-privé ne devrait être adopté que lorsqu'il offre des gains d'efficacité.* Les principales composantes des dépenses publiques sont les salaires et la protection sociale. *Les salaires du secteur public devraient faire l'objet d'un réexamen indépendant compte tenu des évolutions intervenant dans le secteur privé et de la baisse des salaires privés, et l'emploi et les salaires dans le secteur public devraient être réduits. Une refonte des retraites publiques s'impose au vu des dispositions prises dans le secteur privé.* Les prestations non assujetties à des critères de ressources des ménages conservent un rôle important dans la politique de protection sociale. *Cette approche devrait être reconsidérée. D'une manière générale, les prestations devraient être soumises à l'impôt sur le revenu. Il faudrait revoir leur niveau compte tenu de la baisse des salaires.* Le secteur public a connu une expansion excessive et il convient d'améliorer son efficacité. *Il est possible de réduire les dépenses de santé en comprimant les coûts et en redéployant plus efficacement les effectifs. Il faut revoir le programme Medical Card de telle sorte que ses objectifs soient atteints avec un maximum d'efficacité.* En outre, il y a lieu d'optimiser encore les ressources consacrées à l'éducation. *On pourrait accroître la taille des classes dans le secondaire sans altérer nécessairement la qualité de l'enseignement. Dans l'enseignement supérieur, il faudrait instaurer des droits de scolarité, associés à un programme de*

prêts, afin d'augmenter les financements, d'améliorer les incitations et de rendre le système plus équitable. D'autres mesures destinées à moderniser la fonction publique et à développer l'efficacité, notamment par la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE formulées dans le rapport *Towards an Integrated Public Service*, contribueraient à maintenir et améliorer les services malgré la compression des dépenses totales. Il s'agit notamment d'accroître la mobilité, la souplesse en matière de gestion, l'efficacité de la gestion des performances du personnel et l'administration électronique. *La gestion du secteur public devrait être encore renforcée et des mécanismes tels que les déclarations de résultats devraient influencer davantage sur la répartition de ressources limitées. La sous-traitance devrait être développée, lorsqu'il est prouvé que cette formule est plus efficace. Une souplesse accrue et une plus grande responsabilité en matière de gestion sont indispensables dans la fonction publique. Il faut continuer de réexaminer le nombre et l'efficacité des agences, et les ministères doivent mieux contrôler ces dernières.*

---

*Faute de mesures plus efficaces  
pour les sans-emploi, le chômage de longue durée  
risque de s'aggraver*

---

La situation du marché du travail s'est rapidement dégradée pendant la récession. L'emploi a baissé et le taux de chômage a fortement augmenté pour atteindre aujourd'hui un niveau élevé. Le marché du travail irlandais bénéficie d'une réglementation flexible et une réduction notable du niveau des salaires nominaux semble être en cours. Toutefois, le chômage risque de se maintenir à un taux élevé en raison des carences des politiques d'activation mais aussi parce que les taux de remplacement des indemnités de chômage pour les travailleurs payés au-dessous du salaire moyen vont sans doute augmenter encore avec la baisse des salaires. *Il faut réduire les prestations sociales liées au chômage en fonction de la baisse des prix et éviter les contre-incitations à reprendre un emploi. On devrait envisager de laisser les prestations décroître à mesure que la durée de la période de chômage augmente. À la différence des autres pays, l'Irlande compte un grand nombre d'agences en charge des chômeurs : un organisme unique devrait verser les prestations de chômage et gérer les programmes d'activation. Le National Employment Activation Plan prévoit des obligations d'activation qui facilitent beaucoup le retour des chômeurs à l'emploi. Il convient de renforcer cette démarche en exigeant de tous les chômeurs une interaction précoce et régulière avec les services de l'emploi et en améliorant le suivi, avec des sanctions plus fermes. Les allocataires devraient en définitive participer à un programme de travail effectif si les autres options ne sont pas retenues. La forte augmentation du nombre des chômeurs a profondément modifié le profil de cette population. Les politiques actives du marché du travail ciblées devraient être encore ajustées et développées pour favoriser la recherche d'emploi, l'amélioration de l'employabilité et le maintien des chômeurs proches du marché du travail, tout en tenant compte des contraintes budgétaires. Les programmes coûteux existants, tels que le Community Employment Scheme, devraient être limités. Le salaire minimum est élevé par rapport aux autres pays et risque de devenir plus contraignant avec la baisse des salaires. Le niveau du salaire minimum national devrait être réévalué et revu tous les ans. Le système de minimas sectoriels devrait être reconsidéré.*

La baisse de la demande de main-d'œuvre entraîne une émigration nette, à l'inverse des entrées massives observées ces dernières années. Toutefois, le nombre de ressortissants étrangers dans la population active va rester plus élevé que par le passé. Il faudra s'employer sans relâche pour réussir l'intégration de ces migrants, en leur assurant une

formation appropriée, et continuer d'attirer des travailleurs hautement qualifiés dotés des compétences spécifiques requises en Irlande grâce à des visas à entrées multiples.

### Aider ceux dont les liens avec le marché du travail se sont distendus

Certains groupes ont continué d'enregistrer des taux d'emploi faibles même pendant les années où la demande de main-d'œuvre était vigoureuse. Dans tous les pays de l'OCDE, on a constaté que ces catégories ont des liens plus marginaux avec le marché du travail et sont plus vulnérables au ralentissement de l'activité ou à des politiques défavorables. S'agissant des personnes qui ont un potentiel de gains inférieur à la moyenne, il faudrait atténuer la dégressivité des prestations et s'orienter vers un paiement social unique aux adultes d'âge actif pour simplifier le système, améliorer les incitations à travailler et renforcer les obligations d'activation. Afin de stimuler l'activité féminine, le soutien devrait être mieux ciblé sur les femmes qui travaillent. Il faudrait évaluer soigneusement l'impact d'une hausse des taux d'imposition sur les seconds apporteurs de revenu et envisager l'adoption d'un régime d'imposition individuelle intégral. Les parents isolés ont des taux d'emploi particulièrement bas, ce qui explique les taux élevés de pauvreté dans ces familles. Il faut renforcer le soutien aux parents isolés, en leur accordant un accès prioritaire aux services de garde d'enfants ; ces parents devraient être tenus de chercher un emploi dès que leurs enfants atteignent l'âge scolaire. Le nombre de titulaires de prestations d'invalidité a rapidement augmenté pour atteindre une proportion notable de la population d'âge actif, tandis que les taux d'emploi de ces allocataires sont faibles. Le régime d'invalidité risque de devenir une voie de sortie du marché du travail, surtout pour les travailleurs âgés. Le contrôle de l'éligibilité à ces prestations devrait être effectué de façon indépendante et comporter une évaluation de l'aptitude à travailler. La durée de versement des indemnités de maladie ne devrait pas dépasser une année. Il faudrait améliorer les incitations et le soutien à l'emploi pour les personnes handicapées et envisager d'étendre la conditionnalité à certaines d'entre elles. L'engagement vis-à-vis de ce groupe doit être plus systématique et privilégier l'accès à l'emploi ordinaire.

Les jeunes ont été durement touchés par la contraction de la demande de main-d'œuvre et par la montée du chômage. Ceux qui ont moins d'expérience sont plus vulnérables face au niveau relativement élevé des taux de remplacement et du salaire minimum. Les mesures de formation et d'activation devront se concentrer sur ce groupe. Il y a fort à parier que les jeunes ayant quitté prématurément l'école et tous ceux qui n'ont qu'une instruction limitée ne se trouvent ni sur le marché du travail ni dans un programme de formation. Outre le renforcement des dispositifs de formation et d'activation, il faudrait envisager de porter l'âge de fin de scolarité à 18 ans. Le taux d'emploi baisse fortement chez les travailleurs âgés, et les pertes d'emplois actuelles risquent d'être permanentes. Des mesures d'activation plus vigoureuses encourageraient davantage les personnes proches de la retraite à chercher un nouvel emploi. Il faudrait améliorer les incitations fiscales et financières à rester dans la population active après 65 ans.

### D'autres mesures sont possibles pour promouvoir une croissance à long terme durable

Après un ajustement économique sévère, la production potentielle de l'Irlande sera sans doute durablement amoindrie, et l'évolution récente conduit à se demander dans quelle

mesure la bonne performance affichée ces dernières années était de nature conjoncturelle et non pas structurelle. Cela souligne l'importance d'un cadre de politique économique qui favorise une croissance à long terme durable. Des actions conçues pour stimuler la concurrence dans les secteurs de services abrités rendraient l'économie plus efficiente dans le long terme, mais dans l'immédiat elles contribueraient aussi à réduire les coûts et à raffermir la compétitivité internationale. *L'efficacité du droit de la concurrence doit être renforcée. Il faut éliminer les restrictions et les obstacles à la concurrence qui affectent le marché de l'électricité, la distribution de détail, les médecins, les pharmacies, le commerce assujetti à licences, les professions juridiques et le transport par autocar. Afin d'intensifier la concurrence dans la distribution, il faudrait modifier les règlements d'urbanisme de manière à supprimer les barrières à l'entrée et faciliter la création de nouveaux types de magasins.*

De nouveaux investissements en infrastructures et en capital humain s'imposent pour continuer d'améliorer la productivité. L'investissement public a été exceptionnellement élevé ces dernières années. Compte tenu des pressions qui s'exercent aujourd'hui sur les finances publiques, *les dépenses de l'État dans ses domaines seront modérées ces prochaines années, tout en restant relativement importantes. La modernisation en profondeur des infrastructures devrait se poursuivre, sous réserve d'une évaluation rigoureuse des priorités par l'analyse coûts-avantages et d'adaptations en fonction de l'évolution des perspectives économiques. Les redevances d'utilisation devraient être plus largement appliquées. Les crédits d'impôt pour la recherche-développement ont été augmentés : il faudrait jauger le rapport coût-efficacité de ce mécanisme de soutien, et concentrer l'aide directe sur un nombre plus restreint de centres d'excellence de niveau mondial, avec une coordination plus étroite entre les chercheurs et l'industrie.*

## Chapitre 1

# Restaurer la stabilité macroéconomique et financière

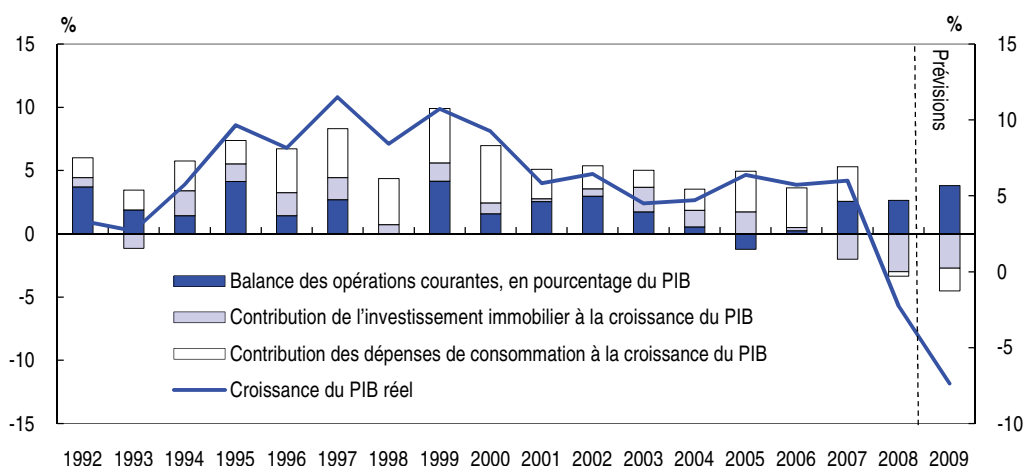
*L'Irlande affronte une sévère récession, après plusieurs années de croissance élevée, mais en fin de compte intenable, et de déséquilibres grandissants. Une expansion accélérée du crédit bancaire a encouragé un vif essor de l'activité de construction et des prix immobiliers, qui a alimenté les dépenses intérieures dans leur ensemble. Ce cycle s'est maintenant retourné de façon spectaculaire. La production devrait se contracter fortement et le chômage va probablement avoisiner les 14 %. Le secteur bancaire, qui était au cœur de l'expansion du crédit, a été durement touché par la crise des marchés financiers internationaux et se trouve confronté à de lourdes pertes sur des crédits massifs liés aux opérations immobilières. Les conditions de crédit se sont durcies. Le retour à un fonctionnement normal du système financier est indispensable et une série de mesures ont été mises en place pour assainir le système bancaire. Une reprise économique devrait s'amorcer l'année prochaine, mais une période d'ajustement prolongée sera indispensable pour résorber les déséquilibres économiques engendrés pendant l'expansion. La compétitivité s'est dégradée pendant la phase de haute conjoncture et la fermeté du taux de change réel entrave le retour à la croissance. Le rétablissement de la compétitivité au sein de l'union monétaire se fera par un ajustement à la baisse des salaires et des prix, qui semble déjà engagé. Étant donné l'accroissement rapide de la dette publique, un assainissement budgétaire sera indispensable pendant une longue période, et ce processus a déjà été engagé. Dans une optique à plus long terme, il faudra tirer les enseignements de la crise de manière à éviter la réapparition de déséquilibres macroéconomiques de cette ampleur.*

L'économie subit une sévère contraction au moment où d'importants déséquilibres intérieurs se résorbent dans le contexte d'une récession et d'une crise financière mondiales. Au deuxième trimestre 2009, le PNB de l'Irlande avait reculé de 13.6 % par rapport à son point haut et la production industrielle (à l'exclusion des secteurs « modernes », où le capital est essentiellement étranger) était en retrait de 21 % par rapport à son pic en juillet. Cette chute de l'activité, la plus importante observée dans la zone OCDE, présente une très forte composante interne, même si les exportations ont aussi quelque peu baissé. Le chômage a rapidement augmenté pour atteindre 12.6 % de la population active en septembre 2009. La situation budgétaire s'est fortement détériorée, même après de très conséquentes majorations discrétionnaires des impôts. Selon les prévisions de l'OCDE, la contraction de l'activité économique entre le pic et le creux du cycle va probablement avoisiner 13 %, certains signes indiquant que le mouvement de ralentissement commence de s'inverser. Un ajustement économique de cette ampleur est extrêmement douloureux. L'Irlande a connu des périodes économiques difficiles auparavant, mais cette récession est la première depuis qu'elle a adhéré à l'Union économique et monétaire (UEM) européenne. Un ajustement énergique des salaires et des prix sera nécessaire pour restaurer la compétitivité. Il est probable que les revenus seront durablement abaissés par rapport aux niveaux prévus auparavant. Il faudra tirer les leçons de cette crise et déterminer comment la politique macroéconomique et macroprudentielle peut permettre d'éviter que les déséquilibres ne se reproduisent à l'avenir.

Ce chapitre présente les principaux défis macroéconomiques et financiers auxquels l'économie est confrontée, à la fois pour réaliser la stabilisation à court terme et pour inscrire l'économie sur une trajectoire plus stable à l'avenir. Parmi ces enjeux figure la réforme du système financier et du marché du logement. L'impact des évolutions récentes sur la production potentielle et les perspectives futures est également analysé. Les perspectives macroéconomiques sont intimement liées à la nécessité d'un assainissement substantiel des finances publiques, question examinée de façon plus détaillée au chapitre 2. Le chapitre 3 est consacré aux conséquences de la récession pour le marché du travail et aux mesures publiques requises. La compétitivité et les perspectives de croissance à long terme seraient stimulées par un cadre de politique structurelle plus propice, comme on le verra au chapitre 4.

## Correction des déséquilibres

L'Irlande connaît une contraction de l'activité parmi les plus sévères de la zone OCDE (graphique 1.1). La croissance est devenue négative en 2008, bien avant que la récession mondiale ne se déclenche, et l'économie a commencé à se contracter sensiblement au second semestre 2008. L'investissement dans le logement a culminé en 2006, avant de baisser déjà de 15 % en 2007 puis à nouveau de 30 % en 2008. L'expérience des précédentes crises bancaires et financières dans la zone OCDE conduit à penser que celles-ci entraînent de fortes pertes de production et sont en général plus sévères quand elles s'accompagnent de baisses de l'investissement en logements et de l'investissement des entreprises (Haugh et al., 2009). Si l'on en juge par six épisodes antérieurs survenus dans des pays de

Graphique 1.1. **L'économie subit une sévère contraction**

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques, et mise à jour provisoire des prévisions des Perspectives économiques de l'OCDE n° 85 de juin 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/731873336660>

l'OCDE, les pertes de production entre le pic et le creux du cycle vont de 2.6 % à 10.2 %, et la récession dure entre 9 et 16 trimestres. La contraction actuelle en Irlande, qui a été plus prononcée, est donc particulièrement sévère au regard du passé.

### L'accumulation de déséquilibres économiques

L'expansion économique entre 2002 et 2007 a été très forte : le PNB a augmenté de 5.4 % par an en moyenne en termes réels. En dépit d'une augmentation rapide de la population, due à la fois à l'accroissement naturel et à l'immigration, le revenu par habitant a progressé en moyenne de 3.2 % par an. L'inflation mesurée par l'indice IPCH n'a pas dépassé 2.8 % en moyenne, soit à peine 0.7 point de plus que la moyenne de la zone euro. La hausse de cet indice a été quelque peu tempérée par l'appréciation de l'euro face au sterling et au dollar des États-Unis, mais l'inflation mesurée par l'IPC (qui comprend une forte composante liée aux coûts du logement) a augmenté à un taux annuel moyen plus élevé (3.4 %). D'une manière générale, la croissance économique a été fortement tributaire de l'évolution des marchés de l'immobilier et en particulier du logement. En comparaison de la période 1995-2000, la performance économique a été plus médiocre pour la plupart des indicateurs et elle a davantage reflété les tendances intérieures (tableau 1.1). En particulier, la croissance de la productivité a été beaucoup

Tableau 1.1. **Performance économique dans les dernières périodes d'expansion**

Taux de croissance annuelle moyenne, en %

	1995 à 2000	2002 à 2007
PNB par habitant	7.9	3.2
Utilisation de la main-d'œuvre	3.9	2.8
Services tirés du capital	8.9	6.5
Production par heure travaillée	5.5	2.6
Salaire réel (indice implicite des prix de la consommation)	1.6	2.8
Volume des exportations	17.7	5.1

Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques, n° 85.

plus faible, tout en restant vigoureuse par rapport à la moyenne de la zone euro. Ce profil, caractérisé par un essoufflement de la performance économique sous-jacente conjugué à l'ampleur des investissements immobiliers et des emprunts, présente de nombreuses similitudes avec l'« économie de bulle » apparue au Japon à la fin des années 80 (Hayashi et Prescott, 2002).

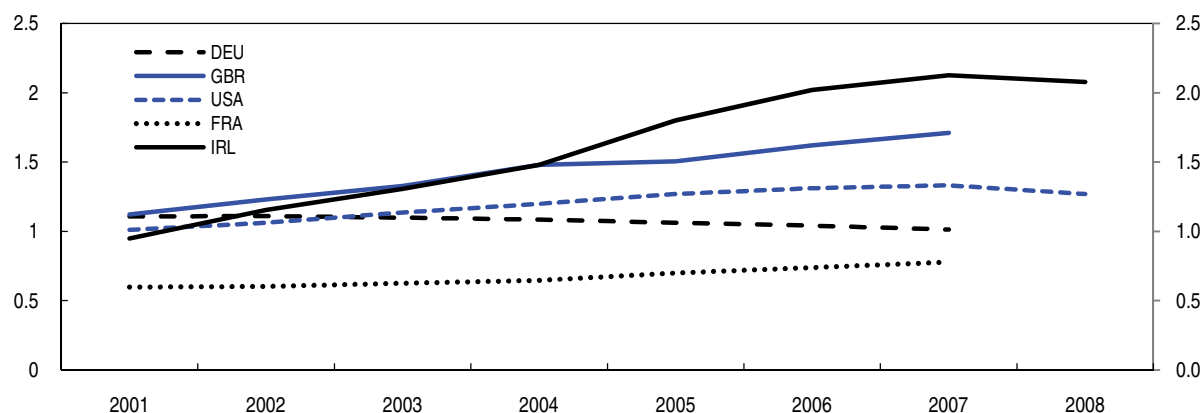
Le dynamisme de la performance économique reposait sur une augmentation considérable des emprunts et des prix des actifs. Le crédit au secteur privé est passé de 128 % du PNB annuel en 2002 à 215 % en 2007, soit une hausse moyenne de 20 % par an. Le crédit hypothécaire a été particulièrement dynamique : il a augmenté à un rythme annuel moyen de l'ordre de 25 %. L'investissement dans le logement s'est considérablement développé : la construction résidentielle a représenté 13 % du PIB en 2006, soit plus du double de la moyenne OCDE, et une proportion plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE, y compris l'Espagne, qui connaissait aussi un essor immobilier de grande ampleur. Pourtant, l'offre de logements n'a pu répondre qu'en partie à la montée de la demande, de sorte que les prix immobiliers ont affiché une hausse spectaculaire. Au milieu des années 90, l'Irlande avait un stock de logements réduit (OCDE, 2008), et comme elle avait connu une forte croissance nominale les années précédentes, il est probable que les anticipations de hausses futures des prix étaient généralisées. La dynamique du marché du logement s'est auto-entretenu : la hausse des prix a accru le montant des garanties que les ménages pouvaient utiliser pour faire grimper encore les prix, tandis que les dépôts bancaires générés par les propriétaires qui achetaient un logement plus petit pouvaient être utilisés pour financer des prêts supplémentaires. C'est là un exemple particulier du phénomène général de transmission de la politique monétaire par le canal du crédit (Bernanke et Gilchrist, 1995) : le canal du bilan entre en action lorsque l'accroissement de la valeur du nantissement atténue les contraintes sur la capacité d'emprunt, tandis que le canal du crédit bancaire se manifeste lorsque l'offre de prêts est augmentée en raison de conditions favorables pour les bénéficiaires et le capital des banques.

L'expansion des emprunts, en particulier à des fins immobilières, a été encouragée par les évolutions de l'économie irlandaise, par une mauvaise gestion des risques au sein des banques et par l'insuffisance du contrôle bancaire. Dans l'ensemble, les conditions applicables aux emprunts hypothécaires ont été assouplies : les quotités des prêts aux primo-accédants ont augmenté, la part des quotités de 100 % ou plus passant de 6 % à peine en 2004 à 26 % en 2007, tandis que, pour tous les acheteurs, la proportion des nouveaux crédits hypothécaires d'une durée de plus de 25 ans a bondi de 38 % à 54 % au cours de la même période<sup>1</sup>. En conséquence, l'endettement des ménages s'est fortement accru pour atteindre un niveau très élevé à la fois par rapport au passé et vis-à-vis des autres pays (graphique 1.2). Cependant, en renforçant les lois sur la protection des consommateurs l'Irlande est largement parvenue à éviter la création d'un marché de créances hypothécaires à risque. Mais d'autres erreurs de politique intérieure ont contribué à l'expansion immobilière. Les banques ont été autorisées à accroître leurs prêts à un rythme rapide et, comme on le verra plus loin, certains aspects du régime de régulation et de surveillance financières étaient déficients. Les mesures à l'égard du logement étaient généralement très favorables et n'ont guère contrarié une nouvelle progression des emprunts et des prix. De plus, une série de déductions fiscales et d'incitations liées au logement mises en place à diverses reprises ont stimulé la demande de logements et de biens immobiliers.



Graphique 1.2. **L'endettement des ménages a augmenté**

Rapport des prêts au revenu disponible net des ménages



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/731884381454>

Les taux d'intérêt fixés par la Banque centrale européenne (BCE) étaient manifestement trop bas pour l'économie irlandaise, compte tenu de la vigueur de la reprise. Selon des estimations, sur la période 2001 T3-2006 T4 le taux directeur de la BCE a été en moyenne inférieur de 1 point de pourcentage au niveau approprié pour l'Irlande selon une règle de Taylor type, d'où une orientation plus expansionniste que dans tout autre pays de la zone euro (Ahrend et al., 2008). Il existe une nette corrélation positive entre ce manque d'adéquation des taux directeurs et la croissance du crédit aux ménages et des investissements en logements. Par ailleurs, les conditions financières mondiales se caractérisaient sur de nombreux marchés par des liquidités abondantes et une très faible aversion pour le risque (Guichard et al., 2009). Enfin, le recours croissant à la titrisation des créances hypothécaires a augmenté la capacité de prêt aux ménages. En décembre 2007, le montant des prêts titrisés avait été multiplié par 4.5 par rapport aux cinq années précédentes et représentait 12 % des créances hypothécaires.

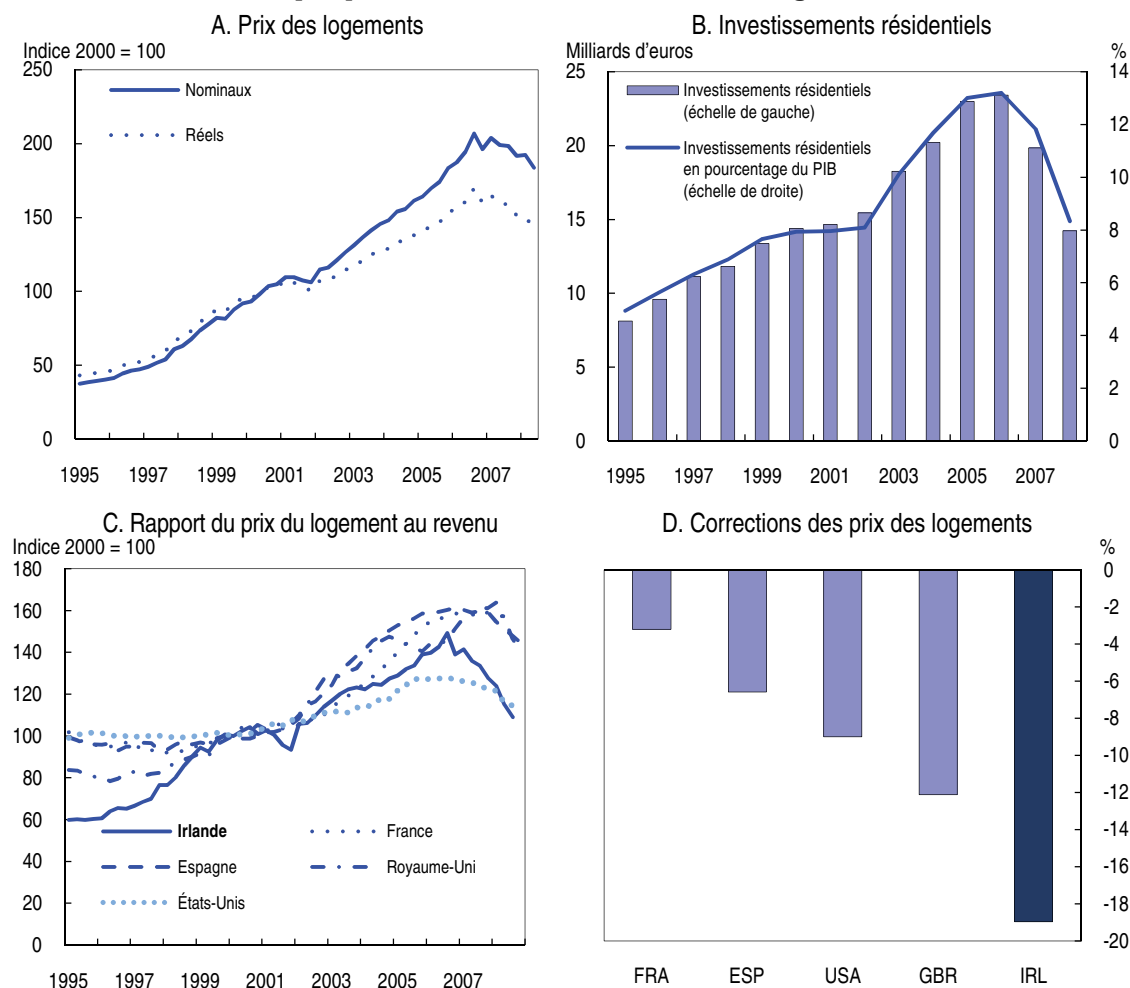
L'effet de la forte croissance du crédit sur la demande et sur l'activité a été puissant et de grande envergure. Quoique cela soit difficile à apprécier empiriquement et que certaines études ne mettent en évidence aucun lien, l'analyse multipays tend à montrer que la consommation en Irlande est sensible au marché du logement (Catte et al., 2004). En même temps, une fraction très importante des ressources économiques a été détournée au profit du secteur du logement et de la construction. Comme indiqué au chapitre 2, le logement a engendré d'abondantes recettes fiscales, ce qui a permis de réduire les taux des impôts directs et la pression fiscale, tout en finançant une forte augmentation des dépenses publiques. Les tensions inflationnistes ont été semble-t-il relativement faibles malgré la poussée de la demande, car elles ont été tempérées par un accroissement de l'offre dû aux entrées de migrants, mais peut-être aussi à certains effets de la flambée des prix des actifs elle-même sur la demande de monnaie (Boone et al., 2004). En outre, les pressions inflationnistes ont été en partie absorbées par le raffermissement du taux de change effectif. Cependant, le déficit de la balance des opérations courantes s'est aggravé pour avoisiner 5.4 % du PIB en 2007, l'Irlande se classant parmi les pays de l'OCDE caractérisés par des déficits relativement élevés et une demande interne très vigoureuse (Australie, Hongrie, Islande, Espagne) ou une compétitivité médiocre (Grèce, Portugal).

### **La correction économique en cours sera longue**

La récession économique a éclaté essentiellement par suite d'un resserrement brutal des conditions financières, à la fois à l'échelle mondiale et dans la zone euro. Ce durcissement s'est produit en dépit de la réduction à 1 % du taux de refinancement de la BCE et de modifications de la conduite des opérations monétaires qui impliquent un accroissement important des liquidités pour un taux d'intérêt donné. Pour l'économie irlandaise, l'effet restrictif est double. Premièrement, la tourmente sur les marchés monétaires et la crise financière ont gêné l'accès à ces marchés et amplifié l'écart entre les taux directeurs et le taux auquel les agents du secteur privé peuvent emprunter. Deuxièmement, la gravité de la récession économique en Irlande justifierait par elle-même des mesures de politique monétaire plus radicales que pour la zone euro dans son ensemble. L'impact de la crise financière sur les ménages irlandais a été en partie atténué par le poids prépondérant des prêts hypothécaires « indiciels », qui suivent directement le taux directeur de la BCE, et ont donc protégé certains ménages contre des écarts de taux d'intérêt interbancaires plus élevés. Les pressions sur les banques irlandaises ont été très sévères, mais étant donné que les sociétés multinationales étrangères, qui ne dépendent généralement pas des sources de financement locales, revêtent une importance considérable pour la production irlandaise totale, une grande partie de l'activité économique de l'Irlande n'est pas affectée par les conditions de crédit intérieures et est plus sensible aux marchés internationaux des capitaux. En outre, l'appréciation du taux de change effectif accentue le caractère restrictif des conditions monétaires. Des modèles construits pour d'autres économies de l'OCDE font apparaître que ces forces restrictives sont très puissantes : elles équivalent à une réduction d'environ 4 % du PIB de la zone euro dans son ensemble (Guichard et al., 2009) et sont donc probablement encore plus puissantes en Irlande.

L'effondrement du marché du logement est à l'épicentre de la récession et de la correction des déséquilibres économiques. Le repli de la construction résidentielle a déjà réduit le niveau du RNB d'environ 10 %, et les effets négatifs de la correction sont beaucoup plus étendus. Les prix des logements selon l'indice *permanent/tsb* ont baissé jusqu'en août de 24 % par rapport au pic, sur la base d'une moyenne mobile à trois mois des prix au stade de l'approbation des prêts. D'autres indicateurs dressent un tableau similaire<sup>2</sup>, même si des données fragmentaires tendent à montrer que la baisse des prix sous-jacents pourrait être plus prononcée. Les prix des logements ont reculé dans de nombreux pays de l'OCDE, mais c'est en Irlande que la correction est la plus forte (graphique 1.3). Il est vrai qu'elle a commencé relativement tôt, mais elle est néanmoins plus prononcée qu'aux États-Unis, où la correction s'est amorcée à peu près au même moment. La hausse des prix des logements a été considérable par rapport aux autres pays, et sans précédent en Irlande. Dans ce pays, les prix des logements n'avaient jamais fortement baissé en termes nominaux, exception faite d'une brève période de stagnation dans les années 80, même si les prix réels ont connu une baisse prolongée dans la première moitié des années 80, la contraction étant de l'ordre d'un tiers. Une nouvelle correction en termes réels est maintenant nécessaire pour rééquilibrer le marché, et de nouvelles baisses nominales sont prévisibles.

La consommation a fortement baissé, de près de 9.6 % par rapport au pic au premier trimestre 2009. Elle va sans doute rester faible car les ménages assainissent leurs bilans, cet effet étant accentué à court terme par l'accroissement de l'épargne de précaution dû à une chute record de la confiance des ménages et à la peur du chômage. Même si le pouvoir d'achat bénéficie de la baisse des prix, l'atonie du marché du travail a pesé sur les revenus des ménages. Cette tendance s'accroîtra avec la baisse des salaires et l'augmentation des

Graphique 1.3. **Évolution du marché du logement**

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

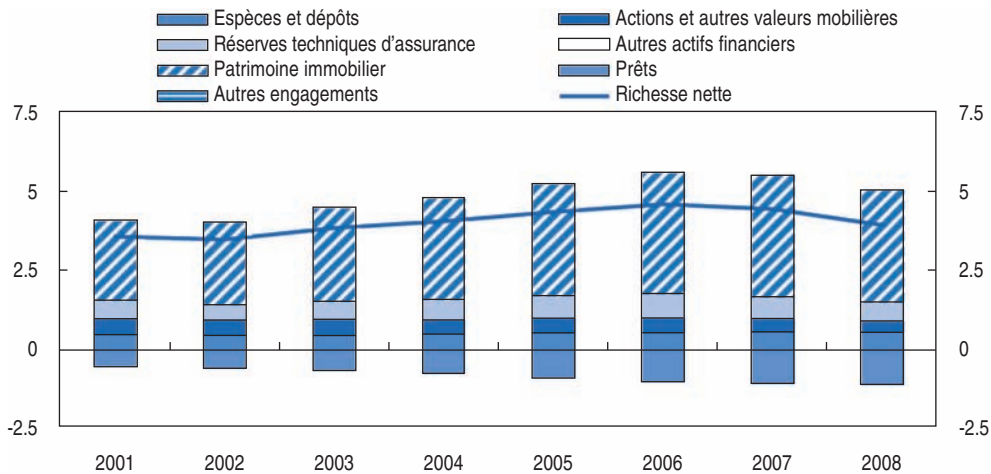
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/732050267547>

impôts : selon les prévisions de l'OCDE, les revenus nominaux après impôts pourraient baisser de 10 % d'ici à la fin de 2010. Le taux d'épargne s'inscrit également sur une forte trajectoire de hausse il a atteint 8.5 % au quatrième trimestre 2008, soit une progression de 7 points en un an. Tandis que cette augmentation peut être due en partie à une aggravation de l'incertitude ; il est probable que l'accroissement de l'épargne reflète pour l'essentiel une brusque réévaluation de la situation des ménages ainsi que le poids de la dette. Des perspectives plus sombres dans les années venir, conjuguées à une contraction des revenus, réduiront considérablement le niveau d'équilibre de la consommation, même s'il faudra du temps au revenu pour s'ajuster pleinement. Par ailleurs, les ménages devraient s'attendre à une baisse des revenus nets dans l'avenir, du fait du gonflement de la dette publique et de l'assainissement budgétaire en cours.

Le patrimoine des ménages s'est considérablement réduit. Alors que les actifs des ménages ont fortement augmenté au cours de la phase d'expansion économique (graphique 1.4), la richesse nette a progressé plus lentement du fait de l'accroissement des emprunts. Le taux d'épargne des ménages a également baissé. La valorisation des actifs a été

## Graphique 1.4. Patrimoine des ménages

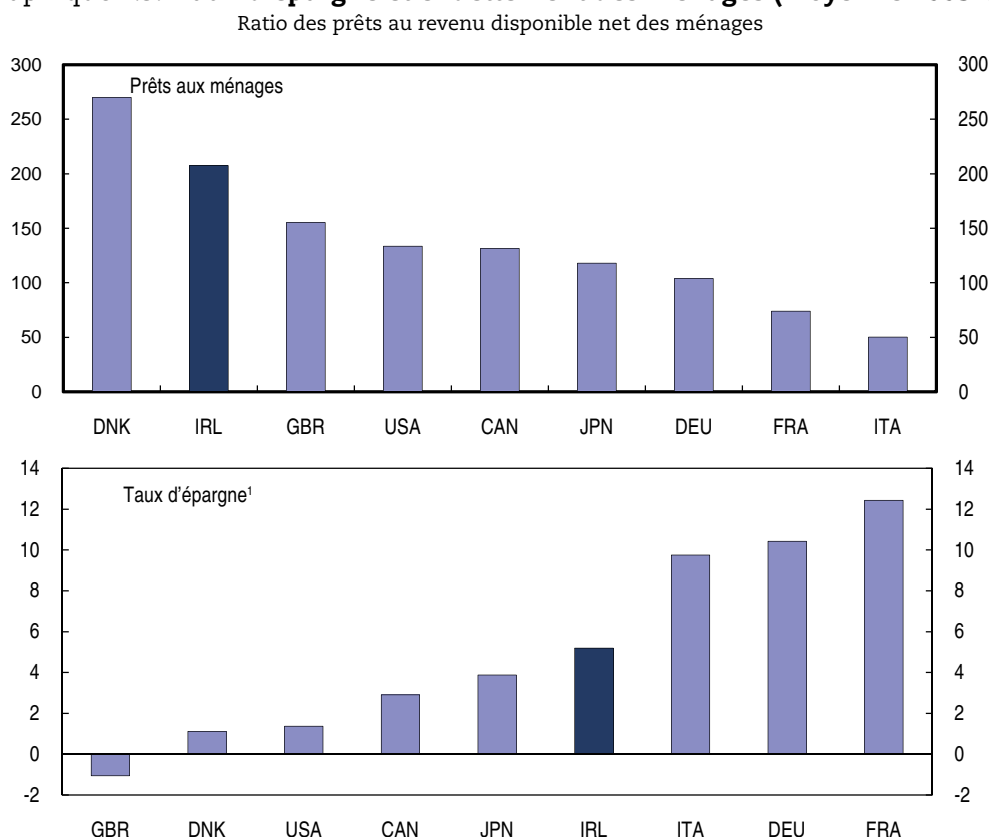
En proportion du PIB nominal tendanciel



Source : OCDE, *Statistiques des comptes financiers* ; Department of Environment, Heritage and Local Government, et Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85.


due pour une grande part à la hausse des prix des logements et à la montée des cours des actions, qui ont entraîné un accroissement des actifs financiers et des réserves des fonds de pension. Par suite de l'effondrement des cours boursiers, les fonds de pension ont vu s'éroder considérablement la valeur de leurs actifs : de fait, la valeur des fonds de pension a diminué de 40 % environ en Irlande en 2008, soit deux fois la diminution moyenne pour la zone OCDE, ce qui tient au poids relativement élevé des actions dans leurs portefeuilles (OCDE, 2009a). Bien que cette évolution ait été quelque peu atténuée par la reprise récente de marchés des capitaux, il faudrait remédier à cette vulnérabilité qui pourrait avoir des effets importants dans un pays où les pensions privées représentent une part importante de l'épargne pour la retraite, même si la population est aussi jeune par rapport aux niveaux enregistrés dans l'OCDE, laissant plus de temps pour reconstituer l'épargne. Si le patrimoine immobilier a un caractère largement redistributif, la redistribution entraînée par la baisse des prix des logements a pu avoir un effet négatif sur la consommation. En outre, l'endettement des ménages est plus élevé en Irlande que dans d'autres pays (graphique 1.5). Une baisse totale de 30 % des prix des logements impliquerait sans doute que la valeur acquise du logement serait négative pour un cinquième des détenteurs de prêts hypothécaires, le montant de leur crédit immobilier étant supérieur à la valeur du bien (Duffy, 2009).

Outre la forte réduction des dépenses du secteur des ménages, d'autres facteurs pèseront sur la demande (tableau 1.2). Sur le plan intérieur, le durcissement discrétionnaire de la politique budgétaire aura un puissant effet restrictif. Sur le plan international, le monde a connu un effondrement brutal des échanges, même si la baisse des exportations irlandaises n'a pas été particulièrement prononcée au regard de certains autres pays de l'OCDE, l'Irlande s'étant spécialisée dans des activités peu cycliques telles que les produits pharmaceutiques. L'atonie des importations s'est traduite par une contribution positive du solde commercial au PIB ces derniers trimestres, et la balance courante s'oriente vers un excédent. Bien qu'une grande partie de la production irlandaise soit écoulee dans le monde entier, les industries de base plus sensibles aux variations des

Graphique 1.5. **Taux d'épargne et endettement des ménages (moyenne 2005-07)**

1. Le taux d'épargne net prend en compte les variations des avoirs nets des ménages dans les réserves des fonds de pension, sauf pour le Canada, la France et les États-Unis.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85, et Statistiques des comptes financiers de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732142128583>

prix sont fortement tributaires des échanges avec le Royaume-Uni et ont donc été touchés par la dépréciation du sterling, du fait à la fois d'un fléchissement des exportations et d'une concurrence accrue de la part des importations.

L'Irlande a déjà connu des circonstances économiques difficiles. Il y a eu une longue période de stagnation dans les années 80, mais la reprise qui s'est ensuivie dans les années 90 et la croissance ultérieure ont été exceptionnellement vigoureuses. Plusieurs facteurs font qu'une reprise aussi robuste apparaît moins probable dans la situation actuelle. *Premièrement*, l'Irlande est aujourd'hui une économie plus mature et n'a donc plus le même potentiel latent pour une croissance de « rattrapage ». *Deuxièmement*, comme on le verra au chapitre 2, un assainissement budgétaire est absolument indispensable. Certes, la politique budgétaire avait été également durcie au début des années 90, mais l'ampleur du resserrement nécessaire est bien plus grande aujourd'hui. *Troisièmement*, comme indiqué au chapitre 3, les taux de remplacement élevés des prestations de chômage, conjugués à l'insuffisance des mesures d'activation, créent le risque d'un chômage persistant pendant une éventuelle reprise. *Quatrièmement*, compte tenu de la crise financière, les entreprises éprouveront sans doute des difficultés pour emprunter lorsque l'économie repartira. *Cinquièmement*, le climat économique international est beaucoup moins propice que lors de la précédente reprise, durant laquelle les marchés d'exportation

Tableau 1.2. Principales évolutions macroéconomiques

	Prix courants, milliards EUR	Pourcentages de variation, volume (prix de 2006)				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB aux prix du marché	162	5.7	6.0	-3.0	-7.5	-2.4
PNB				-2.8	-10.5	-2.8
Consommation privée	74	7.0	6.0	-0.7	-7.2	-2.2
Consommation publique	25	5.3	6.8	1.5	-2.6	-2.9
Formation brute de capital fixe	43	4.0	1.0	-15.6	-28.9	-16.4
Demande intérieure finale	142	5.8	4.6	-4.6	-11.7	-5.0
Formation de stocks <sup>1</sup>	1	0.3	-0.8	0.1	-1.0	0.7
Demande intérieure totale	143	6.1	3.6	-4.5	-12.7	-4.2
Exportations de biens et services	132	5.7	6.8	-1.0	-2.2	0.9
Importations de biens et services	113	6.4	4.1	-2.0	-7.7	-0.6
Solde extérieur <sup>1</sup>	20	0.3	2.6	0.6	3.8	1.3
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé	...	2.7	2.9	3.1	-1.5	-0.3
Indice implicite des prix de la consommation privée	...	2.2	3.0	2.7	-3.6	-1.0
Indice implicite des prix du PIB	...	3.4	1.4	-1.2	-3.9	-1.4
Taux de chômage	...	4.4	4.6	6.0	12.2	14.0
Solde financier des administrations publiques <sup>2,3</sup>	...	3.0	0.2	-7.2	-11.5	-11.3
Solde de la balance courante <sup>2</sup>	...	-3.5	-5.4	-5.4	-2.2	-0.8

1. Contributions aux variations du PIB réel (en % du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

3. Le solde tient compte des mesures budgétaires supplémentaires annoncées par les autorités pour 2010 dans le budget supplémentaire d'avril 2009.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et mise à jour provisoire des prévisions des Perspectives économiques de l'OCDE de juin 2009.

de l'Irlande avaient continué de croître, quoique faiblement. Aujourd'hui, on estime que ces marchés se sont contractés d'au moins 15 % par rapport à leur point haut et ne devraient se redresser que mollement vers la fin de 2010.

Par ailleurs, l'Irlande connaît aujourd'hui sa première correction majeure depuis son adhésion à l'UEM. L'ajustement ne pourra pas se faire comme par le passé, lorsque le taux de change nominal pouvait être modulé. De fait, l'Irlande a connu des régimes de changes fixes depuis son indépendance, mais elle a suivi une trajectoire macroéconomique très similaire à celle du Royaume-Uni lorsque sa monnaie a été arrimée au sterling, et il y a eu plusieurs réaligements pendant la période d'adhésion de l'Irlande au mécanisme de change européen (MCE), notamment une dévaluation de 10 % en 1993. En cas de chocs spécifiques au sein d'une vaste union monétaire, il est peu probable que les taux directeurs soient fixés au même niveau que si l'Irlande avait une politique monétaire indépendante, encore que le taux directeur de la BCE soit aujourd'hui proche de zéro.

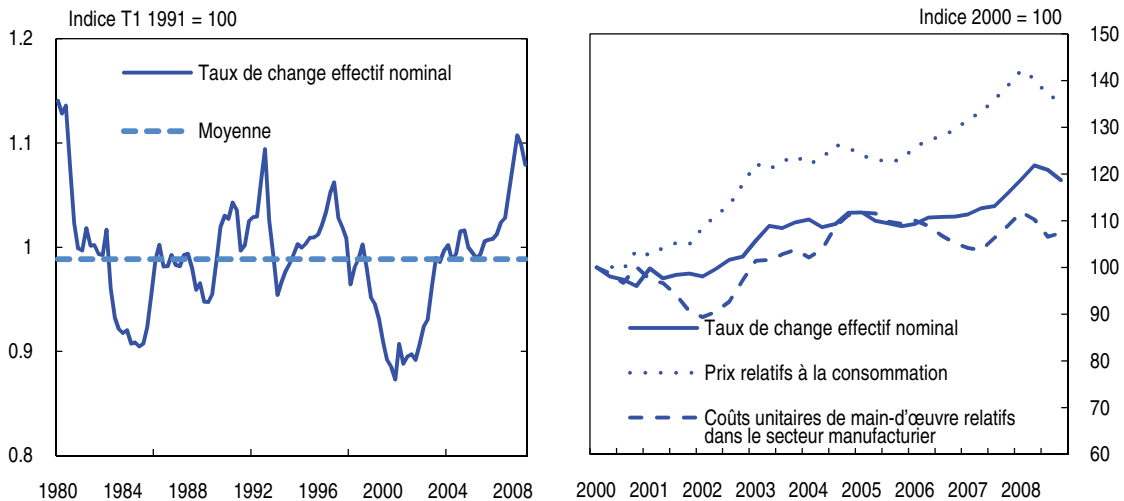
L'ajustement destiné à rééquilibrer l'économie irlandaise en réponse à la baisse de la demande impliquera une réduction des prix, ainsi que des modifications des prix relatifs des différentes branches d'activité. Le niveau de la production potentielle est un facteur crucial du rééquilibrage de la demande et de l'offre conduisant à une reprise. Comme indiqué ci-après, le niveau soutenable de la production diminue, et sera probablement plus bas qu'on ne l'avait estimé. Étant donné que l'offre se contracte tandis que la demande décroît, il est difficile de savoir si les prix de l'économie intérieure devraient être plus

élevés ou plus bas pour que l'équilibre s'établisse. Toutefois, selon des estimations de l'OCDE, il existe un sous-emploi considérable des ressources dans l'économie, même si cette atonie de la demande n'explique qu'en partie la baisse globale de la production depuis le pic du cycle (OCDE, 2009). Au sein d'une union monétaire et compte tenu de la nécessité urgente d'un assainissement budgétaire, les autorités ne sont guère en mesure de stimuler la demande interne par rapport à son niveau actuel. Une diminution du niveau des prix devrait doper la demande de biens et de services en augmentant le pouvoir d'achat. Pour une petite économie ouverte comme l'Irlande, l'ajustement économique intervient surtout du fait de la stimulation de la compétitivité extérieure. La baisse des prix rend les biens non exportables plus attractifs pour les consommateurs et incite à réorienter la production vers les biens exportables. Cette correction des prix a des implications importantes pour les salaires nominaux. Pour maintenir les salaires réels, il faut abaisser les salaires nominaux si le niveau des prix diminue. En outre, pour restaurer la compétitivité, les coûts unitaires de main-d'œuvre doivent être plus faibles pour réduire les coûts de la production des biens exportables, ce qui ferait à son tour baisser le salaire réel défini en fonction du prix à la consommation. Dans le contexte du retour à l'équilibre économique pour un niveau de production plus bas et plus durable, les salaires réels et les coûts moyens seront probablement plus bas que dans le passé récent.


Il apparaît qu'un ajustement considérable des salaires et des prix est déjà en train de se produire. L'inflation a brusquement ralenti et le niveau général des prix décroît : la hausse de l'IPC global en glissement annuel est tombée à -5.9 % en août 2009, contre un taux positif de 4.3 % un an plus tôt. La baisse des coûts hypothécaires explique en grande partie ce recul, de même que l'inversion de la vive hausse des prix mondiaux des produits alimentaires et de l'énergie. La hausse de l'IPCH de base, hors alimentation et énergie et abstraction faite de la composante des coûts du logement, s'est également décélérée, pour devenir négative à -1.5 % en août 2009. Selon les prévisions de l'OCDE, l'Irlande connaîtra une période de légère déflation, c'est-à-dire une baisse du niveau général des prix, à la fois en termes globaux et en termes sous-jacents. Comme indiqué au chapitre 3, il apparaît aussi que les salaires baissent à un rythme rapide : d'après les prévisions de l'OCDE, les salaires nominaux moyens diminueront de 5 % environ par rapport à leur point haut (OCDE, 2009b). Cet ajustement est sans précédent parmi les pays industrialisés au cours de la période récente.

Une question cruciale est de savoir jusqu'où les prix et les salaires devront descendre pour rétablir l'équilibre macroéconomique et la compétitivité. La réponse dépendra en partie des évolutions qui interviendront ailleurs. Toutefois, l'ampleur de la baisse des prix et des salaires en Irlande apparaît exceptionnelle en comparaison de la plupart des pays de l'OCDE : cette contraction contribue donc effectivement à améliorer sa position relative. Malgré des baisses relativement fortes, les salaires et les prix restent élevés en Irlande par rapport aux autres pays. Le niveau général de compétitivité est particulièrement difficile à évaluer dans le contexte irlandais, car il dépend de la productivité et de la valeur de la production supplémentaire rapportée au coût. Ces éléments sont difficiles à mesurer pour l'Irlande en raison de l'importance dans la production totale de certaines activités à très forte valeur ajoutée mesurée mais à relativement faible intensité de main-d'œuvre. Selon des calculs fondés sur des modèles plus élaborés, la surévaluation du taux de change réel pourrait atteindre 20 % (FMI, 2009). Quel que soit le niveau mesuré, il est clair que la compétitivité s'est dégradée au cours de la période 2000-07 (graphique 1.6). Par rapport au passé, les exportations irlandaises sont

Graphique 1.6. Indicateurs de la compétitivité

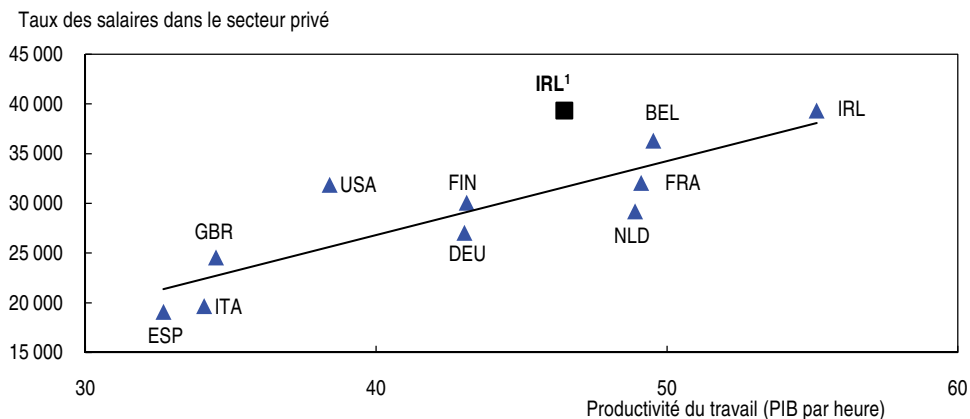


Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732144431776>

probablement beaucoup plus sensibles aux prix car elles comportent une forte proportion de produits plus élaborés pour lesquels il y a peu de substituts, à quoi s'ajoute le poids du commerce intra-entreprise. Un exercice simple tend à montrer que les salaires sont nettement supérieurs aux niveaux compatibles avec l'évolution de la productivité, définie de manière approximative par le revenu national, mais cette comparaison sommaire dépend de façon cruciale du niveau véritable de la productivité du travail (graphique 1.7). Alors que le secteur exportateur est confronté à une vive concurrence internationale, les secteurs intérieurs abrités sont à maints égards protégés contre des pressions concurrentielles fortes, comme indiqué au chapitre 4. L'ajustement des prix pourrait donc être plus limité dans ces secteurs, ce qui signifie qu'un ajustement plus poussé sera nécessaire sur le front extérieur. Les mesures visant à accroître les pressions concurrentielles dans les secteurs protégés seraient donc utiles, à la fois pour réduire les coûts internes et pour accroître la flexibilité des prix.

Graphique 1.7. Salaires et productivité (2008)



1. La productivité du travail de l'Irlande est calculée à partir du PNB et non du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732160503075>



La déflation envisagée comme moyen de restaurer la compétitivité comporte des risques et il y a peu de précédents récents sur lesquels s'appuyer. Un risque majeur est celui de la déflation de la dette : la valeur de la dette est en général spécifiée en termes nominaux lors de son émission, de sorte qu'une baisse des prix accroît la valeur réelle de l'encours de la dette. Le problème est particulièrement sérieux si la baisse des prix est inattendue. Lorsque les titres d'emprunt ont un taux d'intérêt variable comme c'est le cas de la plupart des emprunts hypothécaires en Irlande, ce problème peut être atténué du fait que le taux d'intérêt nominal s'ajuste à la baisse en fonction de la dérive des anticipations inflationnistes. Toutefois, les emprunteurs irlandais sont confrontés à des taux d'intérêt qui dépendent des anticipations de l'inflation dans la zone euro, et non de l'inflation irlandaise, de sorte qu'ils ne bénéficieront pas pleinement de cet effet. L'impact total de la déflation de la dette est inférieur à son impact sur les ménages débiteurs, car les prêteurs tirent profit de l'accroissement de la valeur réelle des créances.

La déflation a aussi d'autres conséquences. Premièrement, comme les taux d'intérêt nominaux sont fixés à un niveau approprié pour la zone euro, le taux d'intérêt réel en Irlande pourrait être relativement élevé et, si une nouvelle baisse des prix est attendue, les ménages seront fortement incités à différer leur consommation. Deuxièmement, à certains égards l'inflation n'est pas neutre. En particulier, les prestations sociales et les éléments du système fiscal ne sont pas indexés sur les salaires ou sur les prix, même s'ils ont été généralement majorés dans le passé pour tenir compte de la hausse du coût de la vie. Il sera important d'effectuer les ajustements nécessaires afin de refléter l'évolution du coût de la vie, à la fois pour maintenir des valeurs appropriées en termes réels et pour éviter de créer de nouvelles tensions sur les finances publiques.

Au sein de l'Union monétaire, les autorités irlandaises disposent d'assez peu d'instruments pour étayer la demande. De surcroît, la situation budgétaire exige un assainissement budgétaire énergique. Celui-ci pèsera inévitablement sur la demande, même s'il convient de ne pas trop concentrer l'assainissement en début de période afin d'éviter les effets négatifs sur l'activité et si ces effets peuvent être en partie atténués par les réponses de type ricardien à l'assainissement. Il faut également résoudre la crise bancaire. L'ajustement dans le secteur privé par le biais des prix et des salaires apparaît assez rapide pour l'heure, et l'Irlande pourrait s'en tirer mieux que d'autres pays comme le Portugal et l'Allemagne qui ont enduré de nombreuses années de performances économiques médiocres pour résorber les séquelles des flambées de la construction et restaurer leur compétitivité au sein de l'Union monétaire. En outre, à quelques grandes exceptions près, le cadre de politique structurelle est relativement propice à un redéploiement efficace des ressources.

## Régler la crise bancaire

La normalisation des conditions financières (et notamment l'assainissement du secteur bancaire) est une condition préalable à la reprise économique. L'incertitude et le poids des pertes potentielles sur les prêts antérieurs ont engendré de fortes restrictions au fonctionnement normal du système financier en Irlande et dans les autres pays. L'enquête sur le crédit bancaire réalisée par la Banque centrale européenne (BCE) fait apparaître un durcissement considérable des normes de crédit jusqu'en juillet 2009, plus prononcé en Irlande que dans la zone euro (même si le nombre restreint des établissements irlandais rend cet indicateur difficile à interpréter) et ce durcissement semble s'être poursuivi à un rythme accéléré jusqu'à la date de la dernière observation. Les enquêtes de conjoncture

dénotent aussi un resserrement du crédit bancaire. En outre, les écarts d'intérêt sur les prêts bancaires ont augmenté. Bien qu'il ressorte des enquêtes que la demande de prêts a aussi nettement fléchi, la hausse des marges de prêt et le durcissement des conditions hors prix ont déprimé le crédit. Le repli des banques étrangères a entraîné une nette réduction de l'offre de crédit bancaire. Globalement, le crédit au secteur privé avait reculé de 3 % en glissement annuel en août, soit une forte décélération par rapport à un taux de croissance de 12.8 % une année auparavant. L'encours de crédit est passé par un point haut à la fin de 2008 et est maintenant un peu inférieur à ce niveau. Ces chiffres sont exprimés en valeur nette des provisions, qui ont fortement progressé. Le taux de croissance du crédit hypothécaire a brutalement ralenti et l'on a constaté un important flux de remboursements d'emprunts en cours.

Même si l'érosion de la confiance dans les banques irlandaises durant la tourmente financière a limité dans un premier temps leurs possibilités d'emprunt, cette détérioration reflétait des carences sous-jacentes. Avant la crise financière, les établissements irlandais se finançaient massivement à court terme sur les marchés interbancaires internationaux (tableau 1.3). En 2007, 40 % environ des fonds de l'ensemble des établissements de compensation venaient des dépôts interbancaires. Aussi, lorsque des difficultés sont apparues à la mi-2007 sur le marché américain des crédits hypothécaires à risque et que les banques ont hésité à s'accorder mutuellement des prêts à cause de l'incertitude entourant l'ampleur et la répartition des pertes, les établissements irlandais ont été particulièrement touchés. Cette dégradation s'est produite en dépit d'informations publiques indiquant que ces établissements n'avaient pas d'engagements substantiels sur le compartiment des prêts à risque, informations provenant en partie d'une enquête publiée par la Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (CBFSAI). Du fait des difficultés auxquelles elles ont été confrontées, les banques ont enregistré une vive hausse des marges sur leurs contrats d'échange sur défaut de crédit et une forte baisse des prix de leurs actions : tandis que dans

**Tableau 1.3. Bilan global des établissements des grandes institutions nationales de crédit**

	Décembre 2002		Décembre 2007	
	Milliards EUR	% du total de l'actif	Milliards EUR	% du total de l'actif
Total de l'actif/du passif	128		441	
Titres d'emprunt	8	6.6	70	15.8
Dépôts interbancaires	42	32.5	183	41.6
<i>dont : établissements étrangers</i>	36	27.9	117	26.6
Fonds propres et réserves	9	7.3	22	5.0
Dépôts à la banque centrale	2	1.8	5	1.2
Autres dépôts	64	50.1	131	29.7
Crédits hypothécaires résidentiels	16	12.3	51	11.6
Autres prêts	53	41.6	168	38.1
Autres actifs	59	46.2	222	50.3
Ratio de levier financier <sup>1</sup>	13.8		19.9	
Déficit de financement <sup>2</sup>	44	34.2	288	65.3
PNB	106		161	

1. La mesure simple du ratio de levier financier est définie comme le rapport des actifs totaux au capital et aux réserves.

2. La mesure simple du déficit de financement est définie comme le total des engagements déduction faite des dépôts, du capital et des réserves.

Source : Banque centrale et Autorité des services financiers de l'Irlande.

l'ensemble de la zone euro les prix des actions se situent autour de 60 % de leur niveau de janvier 2007, les valeurs financières se sont repliées plus fortement et les institutions financières irlandaises ont été particulièrement touchées. Par rapport au pic des valeurs de février 2007 jusqu'au creux de mars 2009, les prix des actions des deux principales banques ont diminué de plus de 98 %, bien qu'ils se soient sensiblement redressés depuis. Actuellement, leurs actions valent moins d'un quart de leur valeur maximum, en dépit de l'effet bénéfique d'une aide publique massive.

Cependant, le problème sous-jacent réside dans le fait que le système bancaire irlandais a contracté d'énormes emprunts pour financer une expansion effrénée du crédit, massivement concentrée sur l'immobilier. Le total des actifs des principales banques irlandaises (banques de compensation travaillant pour le grand public essentiellement au niveau intérieur) représente environ cinq fois le PIB annuel, montant bien plus élevé que cela ne semble le cas dans la plupart des autres pays industriels (encadré 1.1)<sup>3</sup>. La majeure partie des crédits accordés par ce groupe d'établissements a été octroyée à des résidents irlandais. Les prêts totaux aux résidents irlandais de toutes provenances représentent environ deux fois un quart le PIB. Ces banques ont aussi beaucoup prêté à l'étranger, mais dans ce cas les prêts privilégiaient souvent des actifs liés à des biens immobiliers et des

#### Encadré 1.1. **Quelle est la taille réelle du secteur bancaire irlandais ?**

Une comparaison de la « taille » des banques d'un pays à l'autre offrirait un indicateur utile de l'état des systèmes financiers et des risques qu'ils posent à leurs économies nationales respectives. Malheureusement, dans ce domaine, les données comparables au plan international sont rares et difficiles à interpréter.

Un problème crucial vient de ce que la banque et la finance seront des activités très internationales. Qu'entend-on exactement par banque « irlandaise » ? La plupart des comptes nationaux et des autres sources de statistiques financières définissent la nationalité en termes de résidence : les banques résidentes en Irlande englobent les activités des banques irlandaises réalisées par le biais de sociétés nationales, les filiales de banques étrangères de droit irlandais et soumises à la réglementation irlandaise, et les succursales de banques étrangères qui sont réglementées par leurs autorités d'origine. Sont exclues les filiales étrangères de banques irlandaises et les succursales de banques irlandaises à l'étranger.

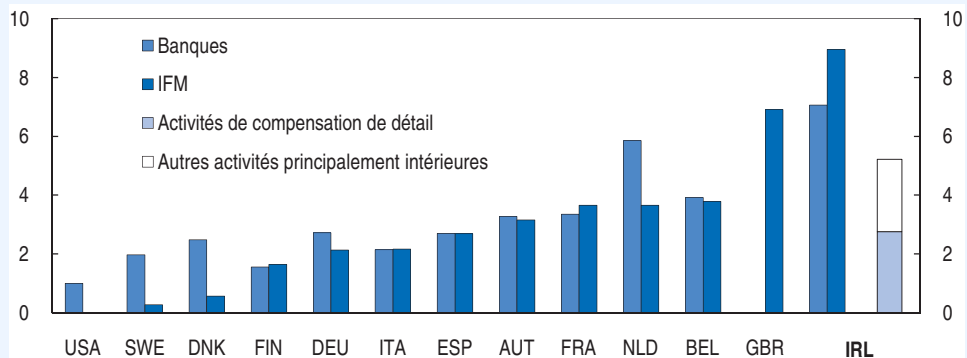
Mais dans nombre de cas, la « résidence » n'est pas le concept économique pertinent. Les banques résidentes irlandaises ne sont pas nécessairement contrôlées par des intérêts irlandais, puisque cette catégorie englobe les succursales et filiales à capitaux étrangers mais exclut les activités étrangères de banques ayant leur siège en Irlande. Bien entendu, même des groupes bancaires ayant leur siège en Irlande ont des actionnaires étrangers. De plus, le crédit à l'économie irlandaise n'émane pas nécessairement de banques résidentes. *A contrario*, des banques résidentes en Irlande n'ont pas nécessairement des liens étroits avec le système économique et financier intérieur. La responsabilité des autorités de réglementation, y compris lorsqu'un soutien public s'avère nécessaire, ne s'applique pas uniquement aux établissements financiers résidents. Le recours au critère de la « résidence » pour couvrir d'autres aspects du système bancaire pose un problème particulier en Irlande, où l'International Financial Services Centre (IFSC) abrite les activités d'un large éventail d'institutions bancaires internationales qui n'ont souvent que peu de liens avec l'économie irlandaise.

### Encadré 1.1. Quelle est la taille réelle du secteur bancaire irlandais ? (suite)

Les estimations de la taille du secteur bancaire irlandais en termes d'actif total varient considérablement suivant l'indicateur statistique utilisé (graphique 1.8). Les estimations les plus élevées couvrent les institutions financières et monétaires (IFM) résidentes en Irlande. Cette catégorie englobe les fonds communs de placement sur le marché monétaire, soit environ un cinquième du total, dont les actifs et les passifs sont en grande partie étrangers. Les évaluations de la taille des seules banques résidentes donnent une estimation sensiblement plus basse pour l'Irlande. Les données qui portent plus précisément sur les banques à capitaux irlandais et sur les banques actives sont disponibles auprès de la banque centrale irlandaise. Elles couvrent les « banques de détail recevant des dépôts », celles qui ont les liens les plus étroits avec l'activité intérieure et qui sont principalement contrôlées par des capitaux irlandais, et d'autres banques ayant des activités « principalement » intérieures. En Irlande, la taille des banques ayant des liens étroits avec l'économie intérieure apparaît bien plus grande en proportion du PIB que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, même s'il est difficile d'établir des comparaisons internationales précises faute de données comparables d'un pays à l'autre fondées sur ces définitions.

### Graphique 1.8. Différentes mesures de la taille du secteur bancaire (2008)

En proportion du PIB



Source : Banque centrale européenne, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, OCDE, Statistiques sur la rentabilité des banques.

marchés étroitement corrélés à l'Irlande, les banques irlandaises s'étant montrées très actives pour fournir des prêts hypothécaires au Royaume-Uni, lorsque l'expansion immobilière battait son plein dans ce pays. La diversification des risques était donc faible. En 2007, plus de 60 % des prêts étaient liés au secteur immobilier (CBFSAI, 2007). Des crédits considérables ont été accordés aux secteurs de la construction de logements et de l'immobilier commercial, à quoi se sont ajoutés les prêts hypothécaires résidentiels. En 2007, le segment des achats pour location représentait 23 % de l'encours des créances hypothécaires. L'expansion du crédit est spectaculaire : entre 2002 et 2007, le total des actifs a été multiplié par un facteur de presque 3.5, ce qui a alimenté une forte hausse des prix des biens immobiliers. En conséquence, la valeur des garanties a augmenté et de nouveaux crédits sont devenus possibles. Mais les banques se trouvaient de ce fait plus vulnérables en cas de reversement du cycle. En outre, la dépendance absolue et relative à

l'égard des financements à court terme a accentué l'asymétrie des échéances sur les bilans des banques et a rendu celles-ci plus vulnérables à des pénuries de liquidités. De surcroît, même si les coefficients de fonds propres de niveau 1 pondérés par les risques étaient globalement maintenus, le ratio d'endettement mesuré par la valeur des actifs pour chaque unité de fonds propres a fortement augmenté. La prise de risque accrue a amplifié la vulnérabilité des établissements irlandais à des phénomènes d'inversion et a abouti à une énorme expansion du crédit qui était en soi insoutenable.

Les banques vont probablement accuser de très lourdes pertes sur leurs actifs. Mais l'ampleur effective de ces pertes est pour l'essentiel inconnue à l'heure actuelle. Elle dépend à la fois de la nature exacte des prêts que les banques ont octroyés, de la question de savoir si certains projets spécifiques produiront le rendement escompté et de la situation générale de l'économie et de la disponibilité du crédit. En particulier, les prêts liés à des opérations immobilières représentent une fraction importante des bilans bancaires et sont largement tributaires de la performance de l'économie à l'avenir, les valeurs foncières futures constituant en fin de compte leur niveau plancher. Selon Standard & Poor's, par exemple, le coût des renflouements de banques en Irlande se situe entre 20 et 25 milliards d'euros. Les provisions constituées par Anglo Irish Bank pour les six mois s'achevant en mars 2009 s'élevaient à 4.1 milliards d'euros. Ces sommes sont très élevées au regard du montant des fonds propres et de la capacité immédiate des banques irlandaises de générer des bénéfices.

### **Assurer le financement des banques**

Le 30 septembre 2008, au lendemain de la faillite de Lehman Brothers, un mécanisme de garantie a été mis en place pour pallier le manque de confiance du marché dans les établissements d'importance systémique (du fait des craintes sur la viabilité du système bancaire irlandais) tout en renforçant l'assurance des dépôts. Le mécanisme de garantie couvre la quasi-totalité des actifs bancaires (dépôts de la clientèle de détail et financements sur le marché) pour deux ans à partir du 30 septembre 2008, avec réexamen tous les six mois. La garantie, à caractère volontaire, couvre les banques qui ont des activités intérieures importantes en Irlande. Pour en bénéficier, les établissements doivent accepter des contrôles supplémentaires sur leurs activités, de sorte que les autorités de surveillance ont accru considérablement leur intervention dans le système bancaire et ont accès à des informations complémentaires. Le volume des garanties est très important : les engagements initialement couverts en septembre 2008 s'élevaient à 365 milliards d'euros. Ce montant a sensiblement diminué depuis lors et, pour le deuxième trimestre de 2009, il représentait en moyenne 275 milliards d'euros, soit environ 1.5 fois le PIB annuel. Les banques acquittent des commissions de garantie en fonction des estimations initiales du surcoût des emprunts publics liés au programme. Ces commissions représentaient quelque 10-15 points de base et devaient permettre de lever un milliard d'euros sur la durée de vie du mécanisme. Bien que le dispositif ait été approuvé dans le contexte du régime communautaire des aides d'État, les commissions doivent être calculées comme une prime d'assurance et pas uniquement en fonction de l'effet estimé sur les coûts de financement public. Le prix de la garantie apparaît très faible compte tenu de la hausse des coûts de financement public au cours de l'année écoulée et de l'augmentation des taux des contrats d'échange sur défaillance applicables aux banques irlandaises. Toutefois, d'autres facteurs, notamment le déficit public, ont aussi eu une incidence sur les coûts. Ce régime comporte donc un important élément de transfert en faveur du système bancaire. Il

conviendrait de faire face à ce déséquilibre dès que possible pour diminuer le montant du transfert et ramener les coûts pour les établissements à un niveau plus conforme à ceux supportés par leurs homologues européens.

Dans l'ensemble, la garantie initiale était plus complète que les dispositifs similaires mis en place dans beaucoup d'autres pays, même si cela s'explique par l'apparition plus précoce de tensions sur les liquidités en Irlande. Les autorités irlandaises ont été confrontées à l'urgente nécessité d'agir et n'ont pas pu attendre la définition d'une approche commune avec les autres pays. En outre, le financement sur le marché était très développé en Irlande, de sorte que des efforts pour garantir exclusivement les dépôts auraient eu un impact plus limité qu'ailleurs. Même si les autorités n'avaient guère de choix dans le court terme, l'émission de ce type de garanties pose un certain nombre de problèmes. Le plus immédiat consiste à définir une stratégie de sortie de telle sorte que les banques empruntent de nouveau sans soutien public. Un nouveau système de garantie des engagements éligibles a été proposé en remplacement du dispositif existant : il s'agit de garantir les titres de créances (y compris les dépôts) émis par les établissements participants jusqu'au 29 septembre 2010 avec une échéance de cinq ans maximum, la commission de garantie étant fixée en fonction des directives de la BCE. Si ce nouveau système est approuvé, il permettra aux banques d'émettre, grâce à la garantie, des titres de créances à échéances plus longues et déterminera aussi la durée de validité de ces dispositions. Des garanties de l'ampleur de celles fournies en Irlande ont une forte incidence sur la façon dont les problèmes bancaires sont résolus et compliquent encore le transfert d'une partie des pertes aux créanciers privés. Dans le long terme, les garanties mises en place en Irlande et ailleurs ont aggravé l'aléa moral, car les banques vont sans doute s'attendre à être de nouveau protégées lorsqu'elles seront en difficulté, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'instauration d'une réglementation et d'une surveillance énergiques.

Avant la mise en place du programme de garantie, une modification avait été apportée au système de garantie des dépôts en septembre 2008, avec le relèvement du plafond de 20 000 euros à 100 000 euros par déposant et par établissement, et la suppression du précédent élément de coassurance, de telle sorte que la totalité des dépôts est couverte, initialement par l'intermédiaire du Deposit Protection Scheme (DPS) puis par une garantie publique directe. Le seuil de couverture actuellement de 50 000 euros dans l'Union européenne sera porté à 100 000 euros d'ici à la fin de 2009. Après l'adoption d'une nouvelle directive en mars 2009 modifiant la directive communautaire de 1995 relative aux systèmes d'assurance des dépôts, une nouvelle législation a été adoptée en Irlande. Elle ramène le délai de remboursement des créances de trois mois à 20 jours ouvrables, étend le dispositif aux coopératives de crédit et apporte un certain nombre de modifications institutionnelles. Ce délai de remboursement, bien que conforme à la nouvelle directive de l'UE, est relativement long par rapport à certains autres pays de l'OCDE (comme les États-Unis) et pourrait ne pas suffire à rassurer les épargnants. Il faudrait donc envisager de le réduire encore, de façon qu'il ne dépasse pas par exemple sept jours ouvrables – délai de remboursement ciblé par le Royaume-Uni pour 2010 – et prendre des mesures opérationnelles appropriées pour assurer la crédibilité du dispositif. Les autorités ont simplifié le DPS en supprimant le mécanisme de compensation nette des différents comptes détenus par un même déposant, ce qui facilite l'administration du dispositif. Au fil du temps, les contributions des banques au fonds, qui représentent actuellement 0.2 point de pourcentage des dépôts éligibles, devraient être majorées pour tenir compte de

l'extension de la couverture fournie ainsi que d'éventuelles révisions de la probabilité de remboursement, à la fois pour les établissements individuels et pour plusieurs établissements en même temps. Il faudrait envisager de pondérer les contributions en fonction des risques.

Bien que la prime de risque sur les emprunts des banques irlandaises reste plus élevée qu'avant la crise financière, le système de garanties a permis aux établissements de conserver leur accès aux marchés internationaux. Les conditions sur les marchés interbancaires s'étant améliorées ces derniers mois, les banques irlandaises ont bénéficié de cette baisse des coûts de financement. Les deux plus grandes banques ont émis des titres dont l'échéance va au-delà de la période de garantie de septembre 2010. L'expansion du bilan de la BCE depuis août 2005 a également apporté un soutien considérable au système bancaire irlandais : les dépôts des banques de détail auprès de la banque centrale sont passés de moins de 41.64 milliards d'euros avant la crise à près de 46 milliards d'euros en juin 2009, soit un accroissement bien plus rapide que celui du bilan de l'Eurosystème dans son ensemble et représentant près de 8 % du total des passifs des banques de détail irlandaises. Le volume de l'encours des créances hypothécaires qui ont été titrisées a lui aussi fortement augmenté, sans doute parce que la titrisation de ces actifs les rend éligibles à une prise en pension par la BCE et en fait donc une source de liquidités.

### **Assainir le système bancaire**

Étant donné l'ampleur des pertes accumulées et prévisibles, il faut veiller à ce que le système bancaire soit assaini et apte à fonctionner normalement. Pour cela, les banques doivent être suffisamment capitalisées et ne pas souffrir de l'incertitude concernant les pertes futures. Comme dans la plupart des autres pays, les autorités irlandaises ont fourni des fonds propres aux grands établissements. Mais l'Irlande se distingue par le fait qu'elle a mis en place la National Asset Management Agency (NAMA) pour gérer les actifs à problème (OCDE, 2009c)<sup>4</sup>.

En décembre 2008, le gouvernement a annoncé son intention de recapitaliser les banques afin d'accroître la stabilité du système financier et de restaurer la confiance dans les établissements irlandais. À la suite du plan initial prévoyant l'injection de 5.5 milliards d'euros dans les trois principales banques, un train de mesures a été annoncé le 11 février 2009 pour Allied Irish Bank (AIB) et Bank of Ireland (BOI), après la nationalisation d'Anglo Irish Bank en janvier 2009. En vertu de ce dispositif, le gouvernement a fourni 3.5 milliards d'euros de fonds propres de catégorie 1 à l'AIB et un montant identique à la BOI, sous la forme d'actions privilégiées assorties d'un dividende de 8 % payable en numéraire ou en actions ordinaires, au gré des banques. Les établissements ont la possibilité de racheter ces actions privilégiées à leur valeur nominale pendant les cinq premières années, et avec une surcote de 25 % par la suite. Des bons de souscription permettent à l'État d'acheter jusqu'à 25 % des actions ordinaires de chaque établissement à des prix d'exercice qui correspondent à une très faible valorisation des actions des banques, prix qui ont été par la suite atteints mais qui sont inférieurs aux cours actuels. Bien que le rendement de 8 % applicable aux actions privilégiées incite fortement les banques à rembourser l'investissement de l'État, il représente aussi un prélèvement supplémentaire sur la trésorerie des banques. Le recours aux actions privilégiées empêche le contribuable de réaliser des gains exceptionnels en cas d'amélioration de la performance des banques. Un certain nombre de conditions supplémentaires ont été imposées. Le ministre a le pouvoir de nommer 25 % des directeurs de chaque banque et détient 25 % des droits de vote pour les nominations ; les banques doivent obtenir une autorisation pour apporter de

nouvelles modifications à leur structure capitalistique. Les banques ont également accepté de réduire la rémunération des cadres supérieurs. Chaque établissement s'est engagé à accroître de 30 % sa capacité de prêt aux primo-accédants à la propriété, d'augmenter de 10 % l'offre de crédit aux petites et moyennes entreprises, de participer à un « groupe de règlement » chargé de pallier le manque de crédit pour des projets viables, et de contribuer au financement de l'investissement en capital-risque et de l'innovation « verte ». En avril, l'AIB s'est engagée à générer 1.5 milliard d'euros de capitaux supplémentaires, compte tenu des besoins définis par des auditeurs indépendants dans le cadre de la procédure de diligence raisonnable prévue pour la capitalisation initiale. Toutes les banques doivent respecter de nouveaux codes de conduite pour les prêts aux entreprises et les arriérés hypothécaires. En mai 2009, après la publication des résultats semestriels de l'Anglo Irish Bank, les autorités se sont engagées à fournir jusqu'à 4 milliards d'euros de capital à Anglo, un montant initial de 3 milliards étant fourni en juin 2009. Anglo a aussi accru son capital de 1.6 milliards d'euros au moyen d'un exercice de rachats de dettes achevé en août 2009.

La recapitalisation des banques et la création de la NAMA sont des étapes importantes vers le règlement efficace de la crise bancaire. Bien que l'Irlande n'ait pas eu expressément recours à des « tests de résistance financière » publics comparables à ceux pratiqués aux États-Unis, les autorités ont pu se faire une idée précise de l'état du système bancaire avec les analyses associées au programme de garantie, réalisées en partie par des consultants indépendants, et agir en conséquence. Cela a permis de définir les obligations d'assainissement des établissements et de traiter Anglo Irish Bank différemment des autres institutions. Cette forme de « tri » est extrêmement importante pour s'attaquer en temps voulu aux problèmes sous-jacents, même si l'on ne dispose que d'indications fragmentaires sur les solutions efficaces et si chaque crise diffère des autres, des données empiriques multipays tendent à montrer que si on laisse des établissements affaiblis poursuivre longtemps leurs activités, les coûts budgétaires du règlement des crises bancaires peuvent en être considérablement alourdis (OCDE, 2002).

L'Agence nationale de gestion d'actifs (National Asset Management Agency, NAMA) a été envisagée en avril 2009 afin de racheter les créances liées à des opérations immobilières (encadré 1.2). La mise en place d'une structure de défaisance pour traiter les prêts compromis est susceptible d'améliorer les chances de minimiser les pertes sur ces prêts en autorisant une plus grande spécialisation dans le traitement des actifs compromis et en veillant à ce que cette restructuration soit le principal objectif de la direction. Étant donné le volume des prêts liés à des opérations immobilières en Irlande, la NAMA pourrait jouer un rôle important en veillant à ce que les prêts accordés par différentes banques soient restructurés de façon à préserver au maximum leur valeur, en internalisant certaines des externalités qui peuvent se produire entre différents projets immobiliers. Pour remplir sa mission, la NAMA doit disposer des ressources et des compétences requises, ses collaborateurs doivent être dûment incités à réaliser ses objectifs et son indépendance vis-à-vis des pressions politiques et industrielles doit être assurée.

Il importe aussi que le champ d'action de la NAMA ne soit pas trop étroit : comme on le verra plus loin, l'Irlande a une expérience limitée des pertes sur les prêts hypothécaires aux ménages, mais il est possible que les tensions soient plus fortes dans l'épisode actuel que par le passé et qu'il en résulte des pertes dans ce segment également. Le projet de législation envisage que la NAMA puisse intervenir sur d'autres catégories d'actifs, ce qui étendrait son champ d'action et sa portée, bien que les autorités aient indiqué que telle n'était pas leur intention pour le moment.



### Encadré 1.2. **La National Asset Management Agency**

En avril 2009, il a été proposé que l'Agence nationale de gestion d'actifs (National Asset Management Agency, NAMA) prenne en charge les créances liées à des opérations immobilières inscrites au bilan des banques. Conjuguée si besoin à de nouvelles injections de capitaux, cette structure renforcerait la capacité des banques d'accorder de nouveaux prêts en réduisant l'incertitude sur leurs pertes futures et en améliorant leur position de fonds propres. Le projet de législation a été publié en juillet la proposition soumise au Parlement en septembre 2009. Elle est actuellement en cours d'approbation au Parlement et les aspects précis du système restent donc à confirmer. La NAMA est une entité semi-publique placée sous la tutelle de la National Treasury Management Agency (NTMA). Les principales caractéristiques de cette structure sont les suivantes :

La **participation** des banques est volontaire. On s'attend à ce que cinq des établissements couverts par le système de garantie cherchent à participer, notamment l'Anglo Irish Bank, qui a été nationalisée.

Les **actifs couverts** sont les prêts pour l'acquisition de terrains à bâtir et certains prêts connexes. En demandant à participer, les banques devront convenir de céder à la NAMA toutes les créances que celle-ci a jugé admissibles à un transfert. La valeur actuelle des actifs comptables que ces établissements prévoient de transférer à la NAMA est d'environ 77 milliards d'euros, dont 49 milliards de prêts pour l'acquisition de terrains et les travaux de construction et le reste sous la forme de prêts connexes. On estime que 9 milliards d'euros correspondent à des intérêts accumulés. Il est prévu que le portefeuille contienne environ 21 500 prêts correspondant à environ 2000 clients, essentiellement en Irlande mais aussi au niveau international. Le rapport valeur/prêt moyen se situe, selon les estimations à environ 77 %. La Anglo Irish Bank serait à l'origine 28 milliards de prêts, alors que 24 milliards et 16 milliards viendraient, respectivement, de l'Allied Irish Bank et de la Bank of Ireland.

L'**évaluation des actifs** par la NAMA est fondée sur la valeur marchande du moment de la sûreté sous-jacente, ajustée pour tenir compte de la valeur économique à long terme. La méthode d'évaluation sera conforme aux directives de l'UE. Dans la pratique, on part de l'hypothèse illustrative d'une baisse moyenne de 47 % de la valeur des biens pris en garantie depuis le début des prêts, mais d'une valeur économique à long terme des actifs se situant aux alentours de 15 % de la valeur marchande estimée du moment. La NAMA paierait ainsi 54 milliards d'euros pour les prêts, soit une décote de 30 % par rapport à leur valeur comptable actuelle.

Il existe un **mécanisme de partage des risques**, aux termes duquel 5 % des titres de l'État ou de la dette garantie utilisés pour acquérir les actifs des banques revêtent la forme d'une dette subordonnée, qui ne sera pas remboursée si la NAMA enregistre des pertes sur ces prêts. On estime que cette marge, associée à un redressement de 10 % des prix des actifs (et non des 15 % pris comme hypothèse plus haut) éviterait toute perte pour le contribuable.

Le gouvernement prévoit d'instituer un **prélèvement** pour recouvrer les pertes éventuelles de la NAMA au, en cours de sa période d'activité.

La création de la NAMA devrait en principe contribuer à dissiper l'incertitude entourant les pertes futures figurant sur les bilans des banques et leur permettre de prêter à l'avenir dans des conditions satisfaisantes, en association avec la garantie et la recapitalisation de l'État. La question clé est celle de savoir à quel prix la NAMA rachètera

les créances douteuses et comment les risques sont partagés entre les banques et les contribuables : un prix bas tend à réduire le risque de coûts budgétaires importants mais imposerait de plus grandes pertes aux banques, ce qui exigerait une recapitalisation supplémentaire et peut-être une prise de participation majoritaire de l'État dans certains établissements. Il est difficile de fixer un prix, compte tenu de la situation des marchés de capitaux et du caractère très spécifique des créances immobilières, qui ne permettent pas de recourir aux mécanismes de marché ou d'adjudication. S'agissant du portefeuille global, le système de valorisation des actifs qui est utilisé est fondé sur des hypothèses explicites concernant la diminution de la valeur des biens pris en garantie, tout en reposant sur l'anticipation d'un retour des prix à un niveau plus élevé sous l'effet de l'évolution des fondamentaux économiques à moyen terme. Pour protéger le contribuable contre des risques indus en cas de prix plus élevé que la valeur ultime récupérée sur les actifs, il existe un mécanisme explicite de partage des risques couvrant les premiers 5 % au moyen d'une dette subordonnée. Tout profit réalisé par la NAMA serait conservé par l'État. En outre, les autorités prévoient qu'un prélèvement sera appliqué au bout de dix ans ou au moment de la liquidation de la NAMA. Il importera de donner suite à ce projet si les circonstances s'y prêtent. En outre, l'introduction d'un tel partage des risques va un peu à l'encontre de l'objectif initial, qui était d'isoler les banques des pertes sur leurs portefeuilles, bien que l'approche de la NAMA puisse rendre les pertes initiales plus visibles que si elles étaient conservées sur les bilans bancaires et que, du point de vue comptable, ces pertes résiduelles n'aient sans doute pas à être prises en compte aussi rapidement. L'entrée de l'État dans le capital des banques comporte aussi un élément de partage des risques : la plus grosse source d'actifs de la NAMA est l'Anglo Irish Bank, qui est nationalisée, de sorte que le prix payé revient en quelque sorte à un transfert au sein du budget de l'État, alors que le secteur public a une participation importante dans la plupart des établissements concernés.

La recapitalisation des banques a aussi renforcé le rôle de l'État dans le système bancaire. Bien que le gouvernement se soit appliqué à maintenir la discipline du secteur privé et la cotation des banques privées sur le marché, cela se révèle difficile quand elles sont si lourdement tributaires du soutien public et qu'il existe une interaction avec les autorités. Il en découle un dilemme difficile. La propriété privée des banques est probablement la meilleure solution dans le long terme, mais plus la participation privée est importante, plus les particuliers sont susceptibles de profiter du soutien de l'État. Étant donné que l'intervention publique atteint un niveau élevé, les lignes de démarcation entre les différentes formes de propriété sont déjà quelque peu brouillées. Il est clair que les banques, quelle que soit leur structure de propriété, devraient être gérées autant que possible dans un but lucratif et ne pas être mises au service d'autres objectifs sociaux. La nationalisation temporaire présente un certain nombre d'inconvénients, mais elle n'est pas à exclure totalement à condition que des garde-fous appropriés soient en place. Le désengagement de l'État sera en fin de compte nécessaire et devrait viser à maximiser le rendement pour le contribuable.

Au total, la combinaison de différents instruments vise à maintenir le niveau existant des passifs puis à essayer de fournir des capitaux suffisants pour absorber les pertes. Par conséquent, c'est le contribuable qui supporte vraisemblablement en fin de compte les fortes pertes des établissements bancaires. Même si cette solution n'a été retenue que dans quelques cas pendant la crise et pourrait être particulièrement difficile à mettre en œuvre dans un petit pays intégré au système financier mondial, une autre démarche aurait

consisté à imposer quelques pertes aux créanciers ordinaires. Cela aurait permis de réduire la taille des bilans des banques et de compenser les pertes du côté de l'actif. Étant donné que les établissements bancaires échangeront des actifs douteux contre des fonds d'État à rendement relativement élevé, et compte tenu des marges substantielles entre les coûts des financements bénéficiant d'un soutien public et les taux débiteurs, les bénéfices des banques avant pertes sur crédit seront élevés dans les prochaines années, ce qui contribuera dans une large mesure à assainir les établissements. En outre, les titres d'emprunt d'État acceptés par les banques en échange de leurs actifs NAMA pourront être utilisés pour un financement aux conditions du marché ou comme nantissement auprès de la BCE et contribueront donc à améliorer les liquidités. Si l'Irlande avait eu une procédure de faillite spéciale pour les banques, permettant de les restructurer rapidement et de façon ordonnée, les autorités auraient sans doute disposé d'un plus large éventail d'options et elles auraient pu agir plus rapidement. Le Special Resolution Regime instauré au Royaume-Uni à la suite de la crise financière offre un cadre général permettant la vente, la fermeture ou la nationalisation des banques. Les pouvoirs publics examinent actuellement les options pour l'introduction d'un régime législatif qui permettrait de gérer de façon systématique les cas d'établissements financiers en difficulté et des propositions devraient être présentées l'an prochain. Une stratégie de sortie est indispensable pour passer de la situation actuelle à un régime à long terme durable caractérisé par un système bancaire privé fonctionnant sans soutien public et cette question est actuellement à l'étude. Le soutien devrait être retiré progressivement pour ne pas remettre en cause les progrès accomplis (OCDE, 2009c).

## Réglementation et surveillance financières

La crise financière et bancaire a révélé un certain nombre de carences du cadre de réglementation et de contrôle, à la fois en Irlande et au niveau international. Tandis que l'approche irlandaise dans ces domaines se situe dans un cadre de réglementations européennes (OCDE, 2009d) et de pratiques internationales, il existe une grande marge d'action au niveau national pour imposer des réglementations plus restrictives, et les modalités d'application de la surveillance relèvent essentiellement de la compétence nationale. Les contextes réglementaires européen et international pourraient changer notablement par suite de la crise financière, mais l'Irlande a néanmoins beaucoup de latitude pour renforcer son propre dispositif.

Les principales carences du contrôle se situaient à deux niveaux. Tout d'abord, de graves problèmes bien connus ont nui récemment aux banques irlandaises. Ces problèmes concernaient essentiellement l'Anglo Irish Bank (Anglo) et font actuellement l'objet d'une enquête. S'il est vrai que les irrégularités en question sont sans doute très particulières et qu'Anglo connaissait de graves difficultés financières à l'époque, les transactions visées montrent que l'effet dissuasif de la réglementation était insuffisant. Le régulateur devrait être mieux informé de ce que font les banques et appliquer plus strictement les règles.

Ensuite, et surtout, les banques irlandaises ont pris d'énormes risques en se finançant massivement sur le marché et en prenant des engagements inconsidérés sur les segments du crédit au logement et des autres prêts immobiliers. En conséquence, les prix des actifs ont grimpé en flèche et les emprunts dans l'économie irlandaise ont atteint des niveaux élevés au regard de la moyenne internationale. Il en est résulté de lourdes pertes pour le secteur bancaire et un coût élevé pour l'économie. Ces évolutions révèlent un certain nombre de carences réglementaires et prudentielles. Au niveau des établissements

individuels, la croissance excessive des prêts a été tolérée. À titre d'exemple, le total de l'actif d'Anglo Irish Bank s'est accru à un rythme annuel moyen de 38 % au cours de la période de cinq ans s'achevant en 2007 (PWC, 2009). Il est bien connu qu'une expansion très forte des actifs annonce des difficultés bancaires : d'autres États ont pris des mesures pour éviter qu'un tel risque ne réapparaisse à l'avenir sans réaction réglementaire, par exemple le régime de mesures correctrices rapides en vigueur aux États-Unis. Plus généralement, on n'a pas su déceler l'impact global des décisions prises par chaque établissement. Mais le régulateur a bien pris certaines mesures : la pondération des risques dans le calcul des fonds propres requis pour les prêts hypothécaires résidentiels à fort rapport prêt/valeur a été accrue, alors qu'une pondération des risques de 150 % a été appliquée aux prêts immobiliers spéculatifs, soit bien plus que la norme internationale. En outre, avec la mise en œuvre du système Bâle II, les trois banques ayant adopté l'approche Interna Ratings-Base (IRB) ont été tenues de détenir 95 % du capital détenu en vertu de Bâle I, plus que requis par les normes internationales, mais le passage à ce niveau a été très lent. En outre, un nouveau Code de la protection des consommateurs est entré en vigueur en 2007 et le champ d'intervention de la CBFSAI a été élargi de façon à stopper le marché en expansion des prêts hypothécaires « subprime ». De nouvelles règles prospectives en matière de liquidités ont été introduites.

Prises ensemble, ces nouvelles procédures constituent une réorientation fondamentale du modèle de surveillance. Il sera important de veiller à ce que ces mesures, qui résultent directement de la crise et du programme de soutien public, continuent d'être développées de façon systématique et efficace. À mesure que les conditions financières se normaliseront, il sera crucial de définir la frontière entre une surveillance plus étroite et la gestion par les banques de leurs propres affaires. Le régulateur a besoin d'informations plus détaillées sur ce que font les banques, mais il devrait aussi conserver un jugement indépendant et une distance suffisante vis-à-vis des établissements réglementés. Conformément aux pratiques en vigueur dans d'autres pays, il faudrait adopter un système de seuils numériques pour certaines actions de contrôle. Ces critères pourraient comprendre la croissance des prêts et l'ampleur des déficits de financement, ainsi que le niveau d'engagement sur certains types de prêts. Lorsque ces données devront être complétées par une appréciation personnelle, il faudra que le régulateur soit aussi transparent que possible. Avec le temps, les banques devraient détenir un montant global de fonds propres plus élevé, conformément aux évolutions des réglementations internationales.

La gouvernance de l'autorité de régulation financière est également renforcée. Actuellement, cette autorité est légalement une entité autonome au sein de la Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (CBFSAI), chargée de la surveillance des banques et d'un large éventail d'autres institutions financières ; dans le nouveau cadre institutionnel de la régulation financière, mis en place actuellement en prévision de la législation future, la responsabilité de la régulation financière sera transférée à la banque centrale, alors que quelques compétences relatives à la protection des consommateurs, qui relèvent aujourd'hui de l'autorité de régulation financière, comme l'information et l'éducation des consommateurs et l'intégration financière, seront dévolues à une agence distincte. Le chef de l'autorité de régulation financière siègera au Conseil d'administration de la Banque centrale, qui remplace la structure actuelle. Pour faciliter l'examen conjoint par le Conseil de la Banque centrale et l'autorité de réglementation des questions intéressant la stabilité financière et la supervision financière, ces deux organes se

réunissent en session commune une fois par mois et leurs modalités de travail respectives sont plus étroitement coordonnées.

## Stabilité macroéconomique et politique macroprudentielle

La récession conduit à se demander ce que l'on peut faire pour réduire le caractère cyclique de l'activité économique et éviter une nouvelle expansion insoutenable du crédit et des prix des actifs dans l'avenir. Tandis que le débat sur la stabilité macroéconomique et macroprudentielle couvre un champ beaucoup plus large, ces questions sont particulièrement importantes pour l'Irlande, petite économie ouverte dotée d'un vaste secteur financier. L'adhésion à l'union monétaire présente de nombreux avantages et a eu un effet stabilisateur pendant la crise, mais elle signifie que la politique monétaire en Irlande peut s'écarter pendant de très longues périodes de l'optimum du point de vue irlandais, ce qui risque d'encourager de fortes déviations du crédit par rapport à la trajectoire qu'impliqueraient les paramètres fondamentaux de l'économie, cet effet s'ajoutant au fonctionnement normal du canal du crédit. Bon nombre des mécanismes de rétroaction qui auraient pu contribuer à équilibrer l'économie semblent avoir très faiblement joué pendant le dernier cycle.

Différentes politiques ont été appliquées en Irlande pendant la phase de vive expansion pour combattre les déséquilibres croissants des prix des actifs et du crédit :

Sur la période 1998-2000, un certain nombre de modifications ont été apportées à la fiscalité du logement, notamment un relèvement des droits de timbre et une réduction des allègements fiscaux. Ces mesures ont permis de freiner considérablement le marché du logement, notamment en 2001-02, mais elles ont été pour la plupart inversées en 2002<sup>5</sup>.

En mai 2001, les Special Saving Incentive Accounts (SSIA) ont été mis en place pour essayer d'accroître temporairement l'épargne et de réduire les dépenses de consommation<sup>6</sup>. Il aurait pu y avoir un problème avec l'arrivée à maturité de ces comptes en 2006 et en 2007, ce qui a entraîné une injection de fonds représentant quelque 15-20 % du revenu disponible des ménages, à un moment où la demande était déjà particulièrement forte, mais cet effet semble en fin de compte avoir été assez limité.

Le Fonds national de réserve des pensions a été établi en 2001 afin de couvrir les dépenses que représenteront la protection sociale et les pensions de la fonction publique à compter de 2005. Bien qu'il ne s'agisse pas en soi d'une mesure contracyclique et qu'elle soit intervenue avant la dernière phase d'expansion économique, la mise en place du Fonds n'a pas eu pour effet d'accroître le taux national d'épargne par rapport à ce qu'il aurait été durant les années de forte croissance, et elle a permis de disposer de liquidités durant la crise financière.

La réglementation financière a été durcie, comme on l'a vu plus haut, en reconnaissance des risques grandissants liés à certaines activités immobilières, de la nécessité de protéger les consommateurs et d'assurer un régime de liquidités suffisant.

Le budget de l'État a affiché un excédent pendant cinq années, qui a culminé à près de 3 % du PIB en 2006, avec un excédent sous-jacent corrigé des influences conjoncturelles de l'ordre de 2 %, même si ce résultat a été très largement favorisé par le dynamisme des recettes liées au secteur immobilier.

Ces mesures restrictives allaient dans le bon sens, mais leur ampleur était manifestement insuffisante pour combattre les déséquilibres intérieurs grandissants et les facteurs, irlandais et internationaux, qui venaient amplifier les cycles du logement et du crédit. Certaines mesures avaient une portée ou une durée limitées, et elles auraient été sans doute plus

efficaces si elles avaient été introduites bien plus tôt, avant que le cycle du crédit ne s'autoentretienne. Ces dispositions devraient être développées et appliquées plus énergiquement dans l'avenir. Tandis que les rapports annuels sur la stabilité financière dénotaient clairement certaines des difficultés naissantes, ils ne se sont pas traduits par des mesures suffisantes. Ces rapports n'ont plus été publiés depuis 2007 ; leur publication devrait reprendre car ils donnent un aperçu important des évolutions relatives à la stabilité financière. L'intégration de l'autorité des services financiers dans la banque centrale devrait renforcer la capacité de regrouper les informations macroprudentielles et microprudentielles et de moduler les réglementations de façon appropriée. Les modifications des réglementations européennes et internationales pourraient aussi se révéler utiles, mais, étant donné que le cycle du crédit ne sera pas toujours le même dans tous les pays de la zone euro, il importe d'avoir une certaine modulation locale de l'orientation réglementaire. Les autorités devraient envisager de recourir à un ratio d'endettement global, couvrant tous les actifs, pour limiter l'amplitude du cycle, tandis qu'un provisionnement dynamique ou des normes de fonds propres anticycliques contribueraient à atténuer le cycle. Un cadre quantitatif fondé sur des règles pourrait contribuer à une application cohérente de ces politiques – un tel cadre pourrait limiter l'indulgence des régulateurs et rendre les mesures contre-cycliques plus faciles à appliquer dans un contexte où le secteur financier pourrait paraître florissant et où des mesures différentes pourraient être mises en œuvre en même temps dans les autres juridictions. Toutefois, il n'existe guère d'exemple à l'échelle internationale d'une application efficace de réglementations contracycliques de ce type. Une réglementation et une surveillance plus efficaces peuvent donc jouer un rôle important pour instaurer la stabilité : rendre chaque institution plus stable contribue à la stabilité globale, même si cela ne suffit pas. À titre d'exemple, la concurrence des établissements en croissance rapide a fortement incité les autres banques à assouplir leurs conditions de prêt pendant la phase d'expansion du crédit. Si l'on évite les carences réglementaires à l'égard de certains établissements, ces pressions ont moins de chances de se manifester ailleurs. En outre, des réformes du marché du logement et un renforcement des institutions budgétaires en vue d'obtenir un résultat plus contracyclique contribueraient grandement à la stabilité financière et macroéconomique.

## Le marché du logement doit être réformé

La situation actuelle du marché du logement pose des problèmes immédiats. Du fait de la montée du chômage et de la contraction des revenus, la lourde charge de la dette va probablement devenir une contrainte plus sérieuse. Le bas niveau des taux directeurs dans le court terme atténue ces effets, mais les paiements d'intérêts hypothécaires deviendront plus difficiles à terme lorsque la BCE relèvera ses taux d'intérêt. De surcroît, de plus en plus de ménages ont un patrimoine immobilier négatif. Étant donné que les individus doivent rembourser des crédits hypothécaires supérieurs à la valeur de leur logement, ils sont fortement incités à ne pas payer, mais en Irlande les créances hypothécaires sont assorties d'une clause de recours, de sorte que les propriétaires de logements peuvent difficilement prendre des distances avec cette situation. En Irlande, les saisies de logements ont toujours été extrêmement rares et à l'heure actuelle, on n'observe guère de signes d'une forte remontée des ordres de saisie, à la différence du Royaume-Uni, qui a un cadre juridique quelque peu similaire mais une expérience beaucoup plus grande des saisies, à la fois dans le passé et pendant la récession actuelle. L'augmentation très limitée du nombre de saisies en Irlande à ce jour s'explique largement par le faible montant des prêts à risque qui ont été consentis. L'évolution des saisies dans les années à venir représente une incertitude majeure : le niveau

d'endettement est beaucoup plus élevé que dans le passé et le problème du patrimoine négatif bien plus aigu, étant donné que les prix des logements baissent désormais en termes nominaux alors même que la déflation augmente la valeur de l'encours de la dette. En outre, la durée accrue des emprunts hypothécaires réduit les possibilités d'atténuer la charge des paiements hypothécaires en augmentant le délai de remboursement.

Dans le contexte de la recapitalisation des banques, les autorités ont instauré un nouveau code sur les arriérés hypothécaires, mais celui-ci ne fixe que des procédures pour faire face à ces arriérés. En outre, une aide (Mortgage Interest Supplement) est offerte sous certaines conditions aux ménages sans emploi pour les aider à régler leurs intérêts hypothécaires. Ce paiement devrait être plafonné et limité dans le temps. Le nombre de personnes ayant sollicité cette aide au cours de l'année écoulée a doublé, mais il ne représente qu'un très faible pourcentage du total des chômeurs. Un régime provisoire appelé Home Choice Loans a été établi afin d'aider les primo-accédants à acquérir des logements neufs lorsque leur demande de prêt a été rejetée par les banques commerciales. On ne voit pas bien l'objectif que ce programme peut atteindre ; du reste, comme il est ciblé sur les logements neufs, son principal effet serait de soutenir le prix de ces logements, de sorte que l'aide serait transférée aux promoteurs immobiliers. Le taux de participation à ce dispositif apparaît extrêmement faible. L'un des problèmes posés par le patrimoine négatif est que le changement de logement peut devenir très difficile, car il faut pour cela contracter un nouveau prêt à un taux très élevé. Les propriétaires risquent donc d'être bloqués dans leur logement existant, ce qui nuit à la fois à la mobilité de la main-d'œuvre et au bon fonctionnement du marché du logement. Les banques devraient être incitées à autoriser le transfert de prêts en cours à de nouveaux logements.

Dans une optique à plus long terme, le marché du logement doit être réformé, car il a joué un rôle crucial dans la montée des déséquilibres, des politiques mal conçues ayant amplifié la surchauffe. Comme on l'a montré dans la précédente *Étude* (OCDE, 2008), le système fiscal irlandais crée des distorsions en faveur du logement, de l'accession à la propriété et du foncier. L'Irlande est le seul pays de la zone OCDE qui accorde des allègements fiscaux sur les intérêts hypothécaires sans imposer les résidences principales. Cette distorsion rend le logement plus onéreux et accentue l'instabilité du marché du logement : on observe une forte corrélation positive entre la volatilité des prix immobiliers et la générosité du système fiscal à l'égard de ce secteur (van den Noord, 2004). La politique du logement et de la propriété devrait instaurer un régime cohérent vis-à-vis des autres actifs pour éviter toute distorsion dans la répartition de la consommation et de l'investissement, tout en attribuant avec un maximum d'efficacité les aides au logement en faveur des personnes à faible revenu. Outre les allègements précités, un certain nombre d'incitations fiscales générales ont été créées en faveur de la propriété immobilière (souvent par le biais des dégrèvements au titre de l'« article 23 »). Bon nombre d'entre eux sont désormais supprimés, mais leurs effets ont continué de se faire sentir sur le marché immobilier tout au long de la phase de forte expansion, et certains dispositifs demeurent en place. Ces mécanismes faussent l'allocation des ressources au profit de la propriété immobilière et risquent de se traduire essentiellement par une hausse des prix et des gains des propriétaires fonciers existants. Toutes ces incitations devraient être supprimées. Des progrès limités sont déjà réalisés en ce sens avec l'instauration d'une redevance annuelle de 200 euros sur les résidences secondaires, mais les recommandations de la Commission de la fiscalité et les déclarations publiques indiquent qu'il s'agit vraisemblablement de l'amorce d'une réforme plus large (voir chapitre 2).

Dans le budget supplémentaire d'avril 2009, la déduction sur les intérêts hypothécaires des propriétaires-occupants a été limitée aux sept premières années d'un emprunt hypothécaire. Le gouvernement a annoncé que ce dispositif ferait l'objet d'un réexamen en vue d'une suppression ultérieure sur plusieurs exercices budgétaires. Comme indiqué dans la précédente *Étude*, un certain nombre d'options sont possibles pour éliminer progressivement la distorsion occasionnée par les dégrèvements fiscaux sur les intérêts hypothécaires<sup>7</sup>. L'ajustement le plus récent est limité dans la mesure où il ne couvre que quelques détenteurs de crédits hypothécaires et qu'il prolonge une tendance à limiter le plafond de dégrèvement pour ce groupe. Afin de ne pas aggraver les difficultés financières des ménages qui ont vu baisser la valeur des logements achetés au cours des sept années écoulées, la réduction de la déductibilité des intérêts sera sans doute atténuée pour ce groupe à court terme, mais il faudra traiter ce problème plus tard. Des mesures plus fondamentales et plus immédiates devraient être ciblées sur les acheteurs futurs de logements : il faudrait notamment réduire le plafond de l'allègement et le nombre d'années durant lesquelles il peut être accordé. Ces dispositions peuvent entrer en vigueur dès maintenant. La principale difficulté est de faire en sorte que le décalage entre les conditions applicables aux nouveaux emprunts hypothécaires et celles applicables aux emprunts hypothécaires existants ne soit pas trop prononcé, de façon à éviter que les titulaires d'emprunts hypothécaires en cours ne soient pris au piège de leurs prêts existants. Cela donnerait aux acheteurs futurs un signal clair sur la nature de la fiscalité immobilière dans l'avenir. Pareille mesure risque de déprimer les prix des logements à court terme puisque la valeur actuelle nette des impôts immobiliers est souvent capitalisée dans les valeurs foncières, mais cet effet correspond à un ajustement nécessaire. Le besoin de réduire les allègements fiscaux serait moins marqué si l'on instaurait une taxe immobilière locale, qui offrirait l'avantage de pouvoir être utilisée pour financer des services locaux et internaliser certains des gains que les propriétaires de logements retirent des investissements publics en infrastructures. Les difficultés économiques actuelles engendrées par le marché du logement, ainsi que le bas niveau des taux d'intérêt, atténuent certaines des contraintes d'économie politique qui freinent la réforme des allègements fiscaux sur les intérêts hypothécaires.

L'aide publique au logement devrait être fournie de manière plus efficiente. Le gouvernement est en train d'accroître l'offre de logements publics, mais il s'agit là d'un moyen coûteux d'accorder un soutien, et le nombre de familles pouvant être aidées de la sorte est nécessairement limité. Bien que l'accession à la propriété puisse offrir des avantages, l'Affordable Housing Scheme et le programme de rachat par les locataires, qui a été étendu aux appartements, sont tous les deux coûteux par nature puisqu'ils consistent à vendre des logements publics à un prix inférieur à la valeur marchande. L'assistance au logement devrait être redéployée vers des canaux plus efficaces tels que le Rental Accommodation Scheme (RAS), qui a recours à des logements locatifs privés de bon niveau pour répondre aux besoins à long terme. La situation actuelle du marché du logement peut offrir des possibilités d'utiliser des logements privés pour couvrir les besoins en logements publics, mais les programmes de ce type devraient être jugés d'après leurs mérites propres et ne pas être ciblés sur le soutien au marché privé du logement. Comme indiqué au chapitre 3, la prestation complémentaire pour charges locatives (Rent Supplement) devrait être redéfinie de manière à éliminer les trappes à chômage induites par son taux de dégressivité élevé.



## La production potentielle est cruciale pour les perspectives

L'évolution prévisible de la production potentielle est cruciale pour les perspectives à moyen terme. La trajectoire de croissance à long terme durable détermine la manière dont le niveau de vie évoluera dans l'avenir et la situation qui sera celle de l'Irlande. Le montant des ressources et le rythme auquel il s'accroît sont extrêmement importants pour déterminer la quantité de revenus qui sera disponible à l'avenir pour rembourser les dettes accumulées, aussi bien par le secteur privé que par l'État. Une croissance faible signifierait que le ratio dette/PIB tendrait à rester élevé pendant une période plus longue. La production potentielle est également critique pour évaluer la situation budgétaire structurelle sous-jacente. Dans l'immédiat, le niveau durable de la demande dépend de l'offre disponible. Les crises financières sont généralement associées avec de fortes baisses permanentes du niveau d'activité économique (Reinhart et Rogoff, 2009). Par conséquent, la production potentielle estimée est aujourd'hui probablement plus basse qu'on ne le pensait auparavant. En outre, le climat d'exubérance qui a précédé la crise a probablement suscité une image trop positive de l'état sous-jacent de l'économie.

Il est par définition difficile de jauger le niveau potentiel de la production puisqu'elle n'est pas observée. Pour l'Irlande, ces difficultés sont accentuées parce qu'on a affaire à une petite économie très ouverte, de sorte que des intrants tels que le travail peuvent beaucoup varier en réponse aux modifications de la demande. En outre, à partir de 1995, l'Irlande a connu une période de « rattrapage », de sorte qu'il est difficile d'évaluer ce que pourrait être l'état d'équilibre « normal » de son économie. La définition la plus pertinente de la production potentielle correspond au niveau auquel la production évolue sur une trajectoire de croissance efficiente, qui devrait être régulière étant donné qu'un ajustement rapide est coûteux. Cette définition n'est pas une condition nécessaire ni suffisante pour que l'inflation se situe à son niveau « neutre ». L'inflation en Irlande a légèrement dépassé la moyenne de la zone euro ces dernières années, mais cette tendance a sous-estimé le véritable excédent de la demande par rapport à l'offre durable car des ressources ont été importées de l'étranger à un rythme non soutenable. De même, la demande de monnaie croît avec la richesse, de sorte que le cycle des actifs et des prix a sans doute amorti les pressions des prix par rapport aux variations de la masse monétaire (Boone et al., 2004).

L'OCDE a très nettement révisé ses estimations de la production potentielle en Irlande, à la fois pour la période passée et pour l'horizon de prévision (encadré 1.4). Avec l'émigration nette, la hausse du chômage de longue durée et la contraction du stock de capital, le niveau de du potentiel baisse à court terme et met un certain temps pour atteindre son taux de croissance tendancielle au cours d'une reprise atone. La crise financière et la faiblesse économique à court terme réduiront la production potentielle de différentes manières. Bien que les taux directeurs soient bas, l'écart de crédit et la disponibilité des prêts se sont dégradés. Cela limite la formation de capital, comme en témoigne la forte baisse des investissements. Cet effet pourrait être en partie temporaire, dans la mesure où les entreprises retardent leurs investissements jusqu'à ce que l'incertitude économique se soit dissipée, mais le taux de rendement requis des projets restera sans doute plus élevé que durant les premières années de la décennie, où les conditions financières internationales étaient exceptionnellement favorables. Pendant les récessions, le taux de déclassement augmente souvent car une partie du capital installé est passé en charges, faute de demande pour ces équipements, ou bien le capital est déclassé parce que les entreprises sont liquidées ou que la production est arrêtée.

### Encadré 1.3. Nouvelle estimation de la production potentielle en Irlande

Le niveau estimé de la production potentielle pour 2009 en Irlande a été abaissé de plus de 7 % dans le dernier numéro des *Perspectives économiques de l'OCDE* par rapport aux prévisions précédentes (OCDE, 2009b). En outre, le taux de croissance à long terme a été révisé à la baisse à un peu moins de 3 % par an. Les prévisions pour les autres pays ont également été révisées à la baisse compte tenu de la crise financière internationale, mais les révisions ont été particulièrement fortes dans le cas de l'Irlande. La production potentielle dans les autres pays fortement touchée par le retournement des cycles du crédit et du logement, notamment l'Espagne, a fait l'objet d'une forte révision à la baisse.

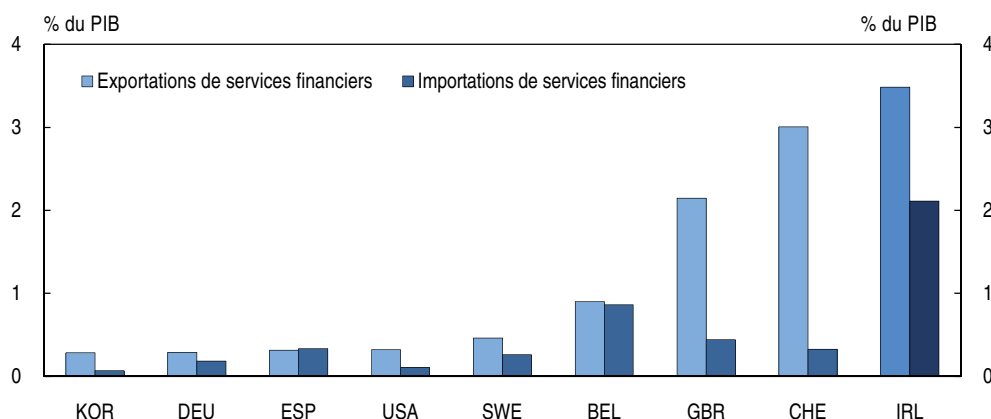
Les estimations de la production potentielle établies par l'OCDE et publiées dans les *Perspectives économiques* reposent sur une fonction de la production globale pour l'ensemble de l'économie (Beffy *et al.*, 2006). Cette méthode consiste à relier l'offre potentielle aux services en capital disponibles et aux apports potentiels de main-d'œuvre grâce à une fonction de production qui autorise des variations tendancielle de la productivité totale des facteurs (PTF). Cette approche a été modifiée dans les estimations les plus récentes : le capital est exprimé en données effectives et non en données lissées, ce qui permet de suivre son évolution de plus près (OCDE, 2009b).

La croissance potentielle à long terme en 2017 est estimée aux environs de 2.8 %. Elle est alimentée essentiellement par la hausse de l'emploi résultant de l'expansion de la population d'âge actif et du progrès technique. L'augmentation de l'intensité capitaliste continue de contribuer à la croissance. Ces résultats sont quelque peu inférieurs aux estimations pour 2015-20 établies par l'ESRI dans son *Medium-Term Review* (Fitzgerald, 2008), du fait en grande partie de différences concernant les hypothèses d'accroissement démographique. La croissance à long terme est supposée être nettement supérieure à la moyenne de la zone euro (1.4 %), principalement en raison d'une croissance de la population d'âge actif présumée plus forte en Irlande que dans la moyenne des pays européens, où le vieillissement démographique est plus rapide.


Les estimations de ce type sont entourées d'une incertitude considérable. Les principales appréciations subjectives pour l'Irlande concernent la croissance future de la population et la sensibilité des flux migratoires nets à l'état de l'économie. De tous les pays de l'OCDE, l'Irlande est traditionnellement celui où le flux migratoire net est le plus sensible à la conjoncture. Par ailleurs, on suppose que l'augmentation du chômage de longue durée se traduit pour les trois quarts par une élévation du NAIRU comme dans tous les autres pays de la zone euro (Laudes, 2005). Ce calcul pourrait surestimer le degré de viscosité des marchés du travail irlandais et, partant, sous-estimer le niveau du potentiel. Il est supposé que le taux de déclassement du capital augmentera par suite du ralentissement de l'activité et de la crise financière. La productivité totale tendancielle des facteurs est obtenue en appliquant un filtre économétrique, compte tenu des prévisions pour les années à venir. Ces techniques sont sensibles aux hypothèses concernant les évolutions en fin de période mais ne permettraient pas d'estimer correctement la tendance s'il se produisait une variation brutale ou si le cycle du crédit avait notablement faussé la trajectoire sous-jacente de l'économie au cours des dernières années. Le risque de fluctuations brutales est réel : la variation du potentiel estimé entre 1995 et 2000 évaluée en 1998 dans le n° 64 des *Perspectives économiques* est inférieure d'environ 4 points aux estimations actuelles de la variation sur la même période, car l'analyse développée à l'époque ne s'était pas attardée sur la forte croissance de « rattrapage » qui avait été réalisée.

L'Irlande a développé un secteur financier relativement important durant le cycle mondial du crédit (graphique 1.9). Une réduction permanente de la taille de ce secteur ferait baisser la productivité moyenne du travail, car la valeur ajoutée par travailleur dans les services financiers est nettement plus élevée que dans l'ensemble de l'économie, et cet écart s'est accentué dans la plupart des pays de l'OCDE depuis les années 90. Pareille contraction pourrait se produire si les effectifs du secteur financier étaient réduits de façon permanente et si les travailleurs touchés se redéployaient dans des activités moins productives du secteur non financier. La valeur ajoutée des travailleurs du secteur financier pourrait aussi décroître, soit à cause d'une baisse de la productivité, soit parce que la productivité antérieure a pu être exagérément amplifiée par le cycle du crédit.

Graphique 1.9. **Échanges de services financiers (2006)**



Source : OCDE, *Statistiques sur les échanges internationaux de services et Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732172177174>

L'effondrement de l'activité de construction, en particulier dans le secteur du logement, pourrait avoir plusieurs effets sur la production potentielle. La construction est une activité à forte intensité de main-d'œuvre : la production par salarié dans le bâtiment est inférieure d'au moins un cinquième à la productivité moyenne de l'économie dans son ensemble. Si le nombre de salariés de la construction revient à son niveau de 1998 et que tous les travailleurs sont réaffectés à des emplois dont la productivité est égale à la moyenne du secteur hors construction, il en résulterait une augmentation du niveau de productivité de l'ordre de 1.5 à 2.5 %, même s'il s'agit là sans doute d'une limite supérieure, car certains ouvriers de la construction, en particulier les jeunes peu qualifiés, pourraient être réembauchés dans des activités ayant une productivité inférieure à la moyenne. Le parc de bâtiments et d'ouvrages non résidentiels a augmenté de plus d'un tiers au cours des cinq années s'achevant en 2006 (dernière année pour laquelle on dispose de données). Cet essor de la construction non résidentielle explique pour près d'un quart l'expansion totale des services tirés du capital au cours de cette période. Parmi les pays pour lesquels des données sont disponibles sur cette période, l'Irlande vient en tête, juste devant l'Espagne, pour la contribution des bâtiments non résidentiels à l'accroissement des services totaux en capital. Étant donné que le cycle du crédit a peut-être faussé l'allocation des investissements dans la construction, la productivité de ces investissements risque d'être faible et il pourrait même en résulter un taux de déclassement plus élevé dans les années à venir.

Le niveau élevé du chômage aura un important impact sur la production potentielle dans le court terme. Comme indiqué au chapitre 3, l'ampleur de cet effet dépend de la rapidité avec laquelle l'économie s'ajustera, mais aussi des politiques structurelles qui seront mises en place. La flexibilité des salaires et des prix observée jusqu'ici laisse à penser que l'ajustement pourrait être prompt, mais étant donné les taux de remplacement élevés des indemnités de chômage et l'insuffisance des mesures d'activation, le chômage à court terme est susceptible de se traduire par une hausse permanente du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU), d'où une diminution de l'offre effective de travailleurs. Il apparaît clairement que le flux d'immigration net a commencé à s'inverser, à la fois parce que des migrants décident de quitter l'Irlande et parce que les entrées de nouveaux immigrants sont tombées à un niveau trop bas pour compenser les sorties de migrants qui se seraient produites de toute manière. En outre, les ressortissants irlandais sont davantage incités à travailler à l'étranger. L'ampleur de ces sorties est difficile à évaluer. Outre que la mesure précise des flux pose des problèmes, le courant d'immigration observé ces dernières années était sans précédent dans l'histoire de l'Irlande, de sorte qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure les migrants seront sensibles à la dégradation de la conjoncture économique irlandaise. À en juger par les relations historiques depuis les années 60, l'émigration nette pourrait se situer entre 200 000 et 300 000 personnes (OCDE, 2008). Toutefois, ces relations économétriques ont fortement sous-estimé l'ampleur de l'immigration depuis 2002. Si le stock de ressortissants étrangers travaillant en Irlande devait redescendre de son pic à son niveau de 2001, cela se traduirait par une émigration nette de l'ordre de 375 000 personnes.

La révision des estimations de la production potentielle au cours de la période passée est en partie dictée par des modifications de la tendance, du fait de la prise en compte de données plus récentes. En outre, on voit désormais plus clairement à quel point le cycle du crédit et l'activité connexe étaient insoutenables. Selon les prévisions de l'OCDE, si la période 2002-10 constitue un cycle, la croissance de creux à creux aura atteint en moyenne un taux annuel d'à peine 1.65 %, contre un taux de croissance de plus de 5 % au cours de la seule phase d'expansion. Même s'il n'est pas nécessaire que l'écart de production atteigne une moyenne de zéro au cours du cycle, cela dénote à quel point le potentiel a pu être surestimé. En particulier, les estimations de la croissance tendancielle ont eu sans doute un caractère excessivement rétrospectif et ont de ce fait projeté une partie de la croissance de « rattrapage » de la fin des années 90 qui n'a pas été renouvelée par la suite. Cette incapacité à identifier les points de retournement de la situation économique sous-jacente est un problème courant qui a abouti à des erreurs stratégiques dans d'autres contextes, notamment celui de la politique monétaire. Les révisions effectuées en Irlande ont d'importantes implications : elles suggèrent par exemple que la situation budgétaire sous-jacente était moins satisfaisante qu'on ne le pensait.

### ***L'impact de la politique économique sur la production potentielle***

Le niveau de la production potentielle est en partie déterminé par la politique économique. Des politiques structurelles bien conçues et axées sur le marché peuvent encourager la croissance à long terme, alors que des politiques restrictives peuvent limiter le niveau de la production et entraver les perspectives de croissance. Un important canal de transmission de ces effets est la flexibilité des marchés du travail et des produits et, partant, leur capacité à transférer des ressources économiques des activités excédentaires vers des activités émergentes. En comparaison de la moyenne OCDE, il ressort des indicateurs que

L'Irlande affiche une flexibilité considérable et un cadre de politique structurelle relativement propice dans son ensemble, même si plusieurs carences notables subsistent. Comme indiqué au chapitre 4, une série de mesures pourraient être prises pour rendre le secteur des services abrités plus concurrentiel et réduire les coûts et les prix, mais aussi pour développer l'investissement et les améliorations dans la recherche-développement, l'éducation et les infrastructures.

Les réformes de politique structurelle déjà engagées par suite de la récession économique et de l'assainissement budgétaire, et qui sont en soi nécessaires, tendront à abaisser la croissance potentielle. Dans les pays de l'OCDE, un accroissement du coin fiscal de 1 point de pourcentage est associé en moyenne à une augmentation de 0.2 point du NAIRU (Gianella *et al.*, 2008). On peut donc penser que les mesures prises avec les prélèvements sur le revenu et au titre de la santé pourraient majorer le NAIRU d'environ 0.5 point dans le long terme. Un accroissement de même ampleur du taux de remplacement moyen des indemnités de chômage augmente aussi très légèrement le NAIRU.

#### Encadré 1.4. **Recommandations en vue de restaurer la stabilité macroéconomique**

##### **Résoudre la crise bancaire**

La National Asset Management Agency (NAMA) devrait être mise en place sans tarder et les actifs identifiés comme admissibles à ce dispositif devraient lui être transférés à un prix approprié, avec des mécanismes de partage des risques pour protéger le contribuable. Des ressources et des compétences suffisantes devraient être mobilisées pour optimiser la valeur des actifs.

Les autorités devraient se tenir prêtes à fournir si nécessaire des capitaux supplémentaires aux banques par acquisition d'actions ordinaires, même si cela exige une plus grande prise de contrôle par l'État.

Bien qu'elle ne puisse être exclue, la nationalisation comporterait des coûts et des risques importants et ne devrait intervenir qu'avec la plus grande prudence. Toute forme de prises de participations publiques dans les banques devraient être temporaires et transparentes.

##### **Réglementation et surveillance financières**

Les principales actions publiques pour renforcer la réglementation financière doivent être prises au niveau européen ou international par la mise en œuvre d'initiatives telles que les feuilles de route d'ECOFIN sur la crise financière et sur la stabilité financière. En outre, certaines mesures peuvent être prises à l'échelon national :

Mettre en place un mécanisme spécial de règlement et de faillite pour les banques, de sorte que les autorités aient les pouvoirs juridiques nécessaires pour appliquer si besoin l'éventail complet des mesures possibles pour résoudre le problème des établissements financiers défaillants. Des seuils quantitatifs explicites, par exemple une croissance élevée des prêts ou une forte exposition à certains secteurs, devraient être pris en compte pour le déclenchement de cette procédure, conformément à la pratique en vigueur dans plusieurs autres pays.

Les banques devraient être plus étroitement réglementées et contrôlées, de même que les autres institutions financières. Il faudrait rendre la supervision bancaire plus efficace en augmentant les ressources et les capacités requises pour surveiller les grands établissements et en améliorant l'analyse des évolutions générales sur le marché du

#### Encadré 1.4. **Recommandations en vue de restaurer la stabilité macroéconomique (suite)**

crédit et de la performance comparative de différents établissements. La qualité des analyses financières et macroprudentielles devrait être améliorée. Il faudrait mettre davantage l'accent sur une approche fondée sur des règles et appliquer notamment des limites quantitatives à l'endettement global et à la croissance des bilans des banques.

Les banques devraient être tenues de conserver un capital plus élevé pour couvrir les risques, conformément à l'évolution de la réglementation financière internationale.

La réglementation des opérations de financement devrait être réexaminée au vu des développements sur le marché et de l'évolution des meilleures pratiques internationales.

Il faut renforcer encore le mécanisme de garantie des dépôts en réduisant le délai de remboursement des créances, à la fois dans la réglementation et sur le plan opérationnel. Après une période de transition, la prime perçue devrait être majorée en fonction de l'accroissement de la protection et de toute révision du niveau de risque des créances. Il conviendrait d'envisager de déterminer les financements en fonction du risque.

##### **Politique prudentielle**

La banque centrale devrait se voir confier un mandat macroprudentiel plus explicite. Le rapport sur la stabilité financière devrait continuer de paraître chaque année.

Il faut envisager de mettre au point des instruments macroprudentiels plus efficaces, notamment un ratio d'endettement global, la couverture de tous les actifs et un provisionnement dynamique ou des normes de fonds propres contracycliques. Un cadre quantitatif fondé sur des règles peut s'avérer utile pour éviter le laisser-faire.

##### **Logement**

Atténuer la distorsion du système fiscal en faveur des propriétaires-occupants, en poursuivant la suppression progressive des déductions fiscales sur les intérêts hypothécaires et en instituant une taxe immobilière ou une taxe sur les plus-values applicable aux logements occupés par leurs propriétaires. La réduction des allègements fiscaux pourrait être appliquée immédiatement aux nouveaux acheteurs. Une taxe immobilière serait utile pour financer les infrastructures et services locaux.

La politique de logement social devrait être moins axée sur la fourniture directe de logements publics. L'assistance devrait prendre davantage la forme de dispositifs tels que le Rental Accommodation Scheme (RAS), qui font appel à des logements locatifs privés de bon niveau pour couvrir les besoins d'aide au logement dans le long terme.

## **Notes**

1. Voir Department of the Environment, Heritage and Local Government Housing Statistics, consultable en ligne.
2. Pour plus de détails sur les indicateurs des prix des logements en Irlande, voir « Box : Measuring House Prices in Ireland » (Barrett et al., 2009).
3. L'analyse présentée dans cette section concerne dans une large mesure cette série de banques de compensation et de banques travaillant essentiellement pour le grand public cette catégorie. Les données sur ces institutions couvrent les prêts intragroupe. Elles couvrent aussi les actifs de certaines banques étrangères, y compris une très grande institution internationale ayant des activités limitées au niveau national. Ce groupe ne comprend pas les sociétés de construction.

4. L'approche des autres pays à cet égard est étudiée dans l'encadré 1.6 du n° 86 des *Perspectives économiques de l'OCDE* qui traite des moyens de gérer les actifs à problèmes dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2009b). Cela permet de replacer le système NAMA en perspective, bien que les solutions varieront vraisemblablement entre les pays suivant la situation.
5. Voir l'encadré 7.1 « Allégements fiscaux en faveur du logement et volte-face de la politique » (OCDE, 2006).
6. Chaque adulte était autorisé à placer jusqu'à 3 048 EUR au cours de l'année suivante, l'État complétant ce montant à raison de 25 %, et les comptes étaient clôturés au bout de cinq ans.
7. Voir l'encadré 2.1 « Réformer la fiscalité immobilière » (OCDE, 2008).

## Bibliographie

- Ahrend, R., B. Cournède et R. Price (2008), « Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 597, OCDE, Paris.
- Barrett et al., (2009), *ESRI Quarterly Economic Commentary*, Spring 2009, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Beffy, P.-O., Olivaud, P., Richardson, P. et F. Sedillot (2006), « New OECD Methods for Supply-Side and Medium-Term Assessments: A Capital Services Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482, OCDE, Paris.
- Bernanke, B. et S. Gilchrist (1995), « Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 (Fall), pp. 27-48.
- Boone, L., F. Mikol et P. van den Noord (2004), « Wealth Effects on Money Demand in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 411, OCDE, Paris.
- 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.
- Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (CBFSAI) (2007), *Financial Stability Report 2007*, Dublin.
- Duffy, D. (2009), « Negative Equity in the Irish Housing Market » *Isri Working Paper*, n° 391, octobre.
- Fitz Gerald, J. et al. (2008), *ESRI Medium Term Review 2008-2015*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- FMI (2009), *Staff Report for the Article IV Consultation: Ireland*, mai, Washington.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649, OCDE, Paris.
- Guichard S., D. Haugh et D. Turner (2009), « Quantifying the Effect of Financial Conditions in the Euro Area, Japan, United Kingdom and the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 677, OCDE, Paris.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 683, OCDE, Paris.
- Hayashi, F. et E. Prescott (2002). « The 1990s in Japan: A Lost Decade », *Review of Economic Dynamics*, vol. 5(1), pages 206-235, janvier.
- Laudes, R. (2005), « The Phillips Curve and Long-Term Unemployment », *ECB Working Paper*, n° 441, février.
- OCDE (2002), *Financial Market Trends*, n° 82, juin 2002, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des systèmes de retraite*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Finance, concurrence et gouvernance : stratégies de sortie des mesures d'urgence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.

PWC (2009), *Project Atlas – Anglo Irish Bank Corporation plc: Summary Report Extracts*, PriceWaterhouseCoopers, 20 février.

Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *NBER Working Paper* n° 14656.

van den Noord, P. (2004), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie internationale*.



## Chapitre 2

# Reconstruire les finances publiques

*L'ampleur de la tâche d'assainissement budgétaire qui attend l'Irlande est considérable, le solde budgétaire sous-jacent étant brusquement devenu nettement déficitaire, alors qu'il était excédentaire. L'effort d'assainissement a déjà commencé pour remédier à cette dégradation des finances publiques par le biais d'une série de mesures budgétaires d'urgence représentant près de 5 % du PIB en 2009, mais le processus d'ajustement durera plusieurs années. Les niveaux d'endettement ont très sensiblement augmenté par rapport à des niveaux initialement bas. Pour ramener le budget sur une trajectoire viable, il faudra à la fois accroître les recettes et réduire les dépenses publiques. S'agissant des impôts, cela suppose de corriger des carences structurelles qui se sont accentuées tandis que les recettes devenaient excessivement tributaires du dynamisme des prix des logements et de la construction, qui se sont effondrés, et que l'efficacité de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes était sérieusement remise en cause. La Commission de la fiscalité a récemment rendu compte des propositions de réforme fiscale. S'agissant des dépenses, de nombreux programmes publics ont connu un développement excessif pendant la période de forte expansion économique, et doivent maintenant être ramenés à l'équilibre avec des ressources réduites. Dans un rapport indépendant, demandé par l'État, un large éventail de coupes dans les dépenses et de réductions d'effectifs sont proposées. Pour amortir les effets de cette diminution des dépenses publiques sur les prestations de services, des gains d'efficacité considérables devront être accomplis. Dans la mesure où la crise actuelle est en partie imputable à des lacunes de la procédure budgétaire, l'assainissement des finances publiques exigera également la mise en place de mécanismes renforcés de planification et de contrôle budgétaires, permettant de déterminer et de poursuivre des objectifs budgétaires à long terme de manière cohérente et viable.*

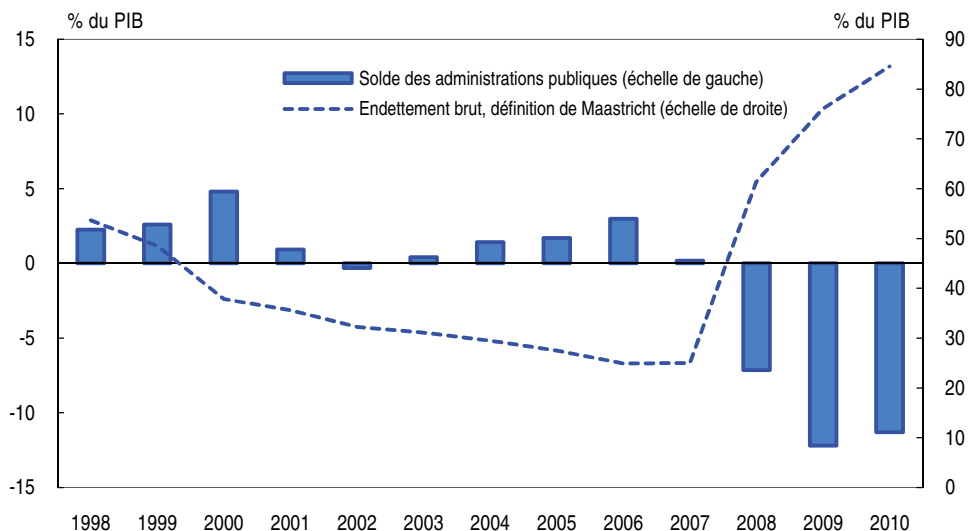
## La situation budgétaire s'est brusquement dégradée

### L'envolée des déficits a débouché sur des mesures d'assainissement d'urgence

La situation budgétaire s'est brusquement dégradée (graphique 2.1) : alors que l'Irlande affichait un budget quasiment à l'équilibre en 2007, elle a enregistré un déficit représentant 7.3 % de son produit intérieur brut (PIB) en 2008, et l'OCDE prévoit une nouvelle hausse en 2009, à 12.2 % du PIB. Les dépenses se sont envolées tandis que les recettes se sont effondrées (graphique 2.2). En valeur, les dépenses publiques auront connu de 2007 à 2009 une hausse sensible imputable pour moitié environ à l'accroissement des transferts liés au chômage. Le poids relatif des dépenses en pourcentage du PIB aura augmenté de l'ordre de 9 points. Dans le même temps, le ratio recettes/PIB aura nettement diminué, malgré une série de hausses d'impôts.

De nouvelles mesures ont été prises en juillet 2008 pour réduire les dépenses. Les autorités ont ensuite adopté de manière anticipée le budget de 2009 en octobre 2008, afin de collecter près de 2 milliards d'euros en année pleine (1 % du PIB) de recettes fiscales supplémentaires. Un prélèvement sur les revenus a été créé et de nouveaux impôts appliqués, entre autres, aux résidences secondaires, aux passagers des compagnies aériennes et au stationnement automobile<sup>1</sup>. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été relevé de 0.5 point de pourcentage. Lorsque l'ampleur de l'effondrement des recettes est devenue manifeste, de nouvelles mesures d'austérité ont été adoptées :

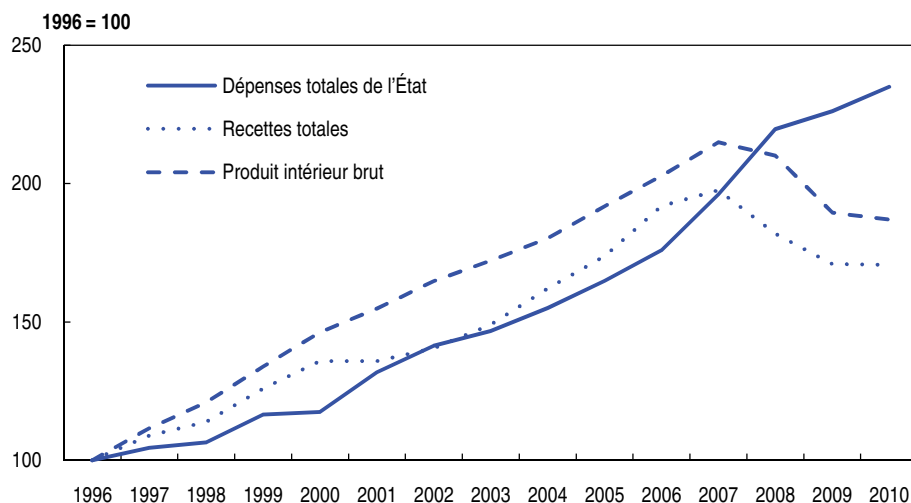
Graphique 2.1. La situation budgétaire s'est fortement dégradée<sup>1</sup>



1. Le solde tient compte des mesures budgétaires supplémentaires définies par les autorités pour 2010 dans la loi de finances rectificative d'avril 2009.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et actualisation provisoire des prévisions du n° 85 des Perspectives économiques de l'OCDE de juin 2009.

Graphique 2.2. **L'évolution des recettes et celle des dépenses sont devenues divergentes**



Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732233446762>

En février 2009, des économies budgétaires de 2 milliards d'euros en année pleine ont été annoncées, notamment via la mise en place du « prélèvement-retraite », une retenue sur salaire liée à la retraite représentant en moyenne 7 % de la rémunération des employés des services publics. En outre, le report des prochaines négociations de l'accord salarial national ont permis de réaliser une économie de pas moins d'un milliard d'euros par rapport au scénario de référence pour 2010.

La loi de finances rectificative de début avril 2009 prévoyait des dispositions destinées à corriger le dérapage du déficit sur l'ensemble de l'exercice budgétaire à hauteur de 5 milliards EUR supplémentaires (soit 3 points de PIB) par rapport au déficit prévu en janvier. Les recettes supplémentaires provenaient essentiellement de modifications apportées aux mécanismes de prélèvement sur les revenus, de contribution aux soins de santé et d'assurance sociale liée aux salaires, par des coupes dans les dépenses courantes et d'équipement.

Ces mesures ont permis de stabiliser la situation budgétaire malgré la dégradation rapide de la conjoncture économique, de sorte que les prévisions de déficit budgétaire d'avril 2009 concernant l'exercice en cours étaient quasiment les mêmes que celles figurant dans le scénario de référence de janvier (tableau 2.1).

### **Le déficit budgétaire sous-jacent s'est nettement creusé**

La dégradation du déficit budgétaire est en grande partie de nature structurelle. Entre 2006 et 2010, le solde budgétaire sous-jacent devrait avoir enregistré une variation proche de 10 points de pourcentage sur la base de la méthode de calcul type de l'OCDE, bien que celle-ci puisse surestimer l'ampleur du recul structurel car la baisse conjoncturelle des recettes a été particulièrement marquée. Néanmoins, les recettes sous-jacentes se sont détériorées malgré les mesures de collecte des impôts déjà en place et les dépenses ont progressé, même en tenant compte de la hausse des coûts au titre du chômage et de la progression du service de la dette.

Tableau 2.1. **Dégradation de la situation budgétaire et mesures discrétionnaires**

Solde financier des administrations publiques, en % du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Prévisions du budget 2009 (octobre 2008)</b>	0.2	-5.5	-6.5	-4.7	-2.9		
<b>Scénario de référence de janvier 2009 (prévision)</b>		-6.3	-10.8	-12.5	-12.3	-12.3	-11.3
Coupes discrétionnaires réalisées en février 2009			1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
<b>Scénario de référence d'avril 2009 (prévision)</b>		-7.1	-12.7	-16.2	-16.6	-13.8	-11.3
Coupes budgétaires supplémentaires d'avril			1.9	3.0	3.0	3.0	3.0
<b>Prévision de la loi de finances rectificative (avril 2009) avec les seules mesures prévues par la loi</b>	0.2	-7.1	-10.7	-13.2	-13.6	-10.8	-8.3
<i>Ajustements prévus à l'avenir</i>							
Ajustement de 2010				2.4	2.7	2.8	2.8
Ajustement de 2011					2.3	2.5	2.5
Ajustement de 2012						2.2	2.2
Ajustement de 2013							1.5
<b>Prévisions de la loi de finances rectificative (avril 2009) avec tous les ajustements prévus</b>	0.2	-7.3	-10.7	-10.8	-8.6	-5.6	-3.0

Source : Ireland – Stability Programme Update, octobre 2008 ; Addendum to the Irish Stability Programme Update, janvier 2009 ; et Macroeconomic and Financial Framework, avril 2009.

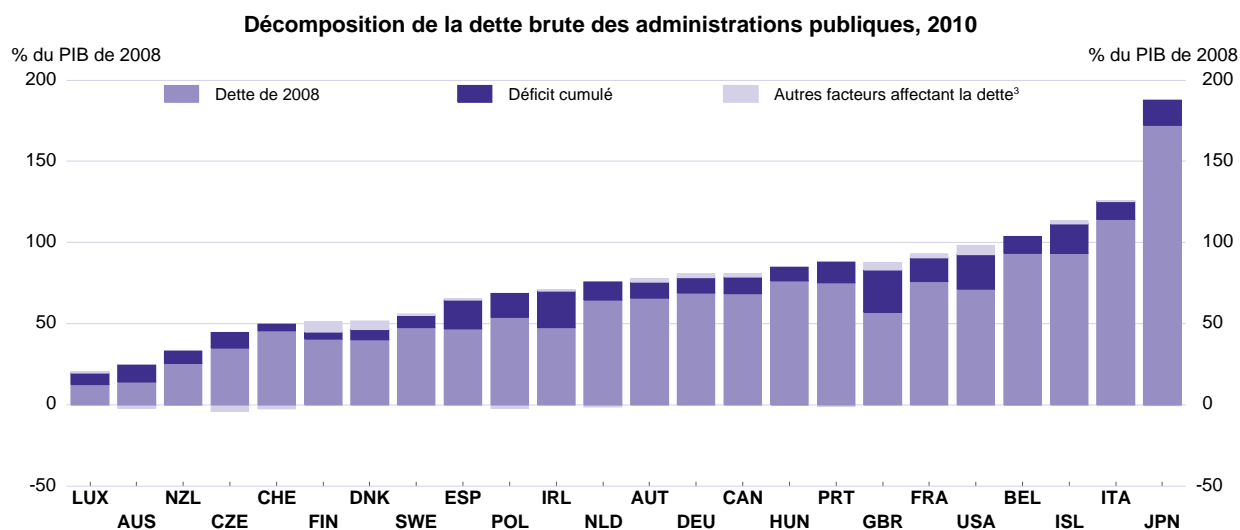
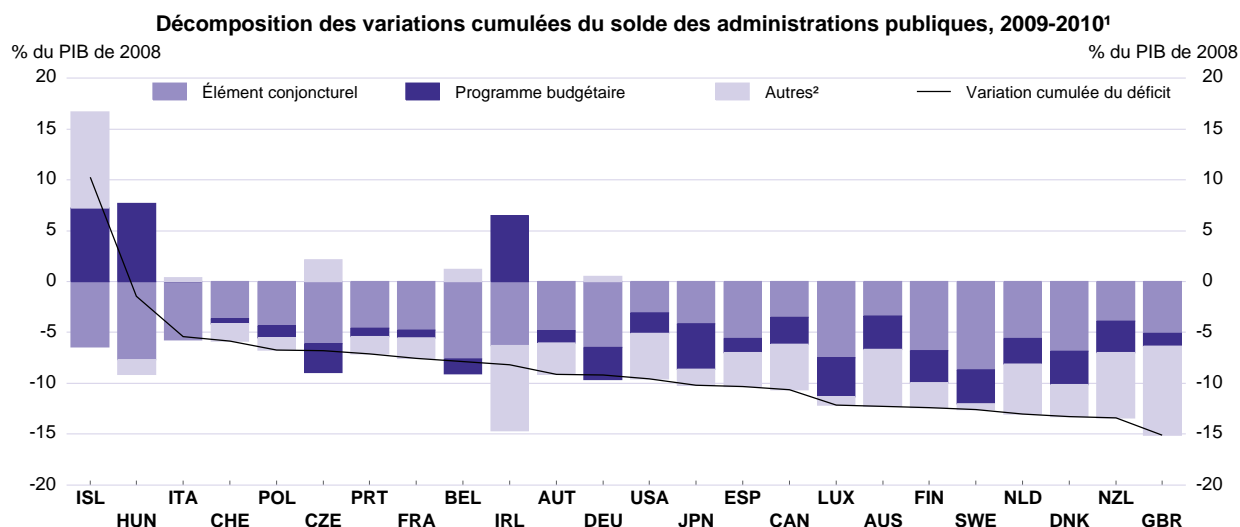
### **Un effet de relance anticyclique reste en place malgré les réductions budgétaires...**

Les mesures discrétionnaires déjà adoptées représentent jusqu'ici une consolidation de près de 45 % du PIB d'ici à 2010. Il s'agit là d'une réponse qui singularise l'Irlande au niveau international car la plupart des autres pays ont instauré des programmes de relance budgétaire discrétionnaire, même si, dans nombre de cas, ces programmes sont de petite échelle (graphique 2.3). Cependant, le resserrement budgétaire discrétionnaire est moins important que l'augmentation globale du déficit budgétaire, ce qui signifie que le secteur public contribue à amortir l'impact du ralentissement économique sur l'activité : les autorités suppriment moins de dépenses qu'elles n'en introduisent. Il faut qu'un équilibre soit trouvé entre l'impératif de consolidation de la position budgétaire et la nécessité de ne pas exercer une incidence excessivement négative sur l'activité économique à court terme.

### **... mais de nouvelles mesures importantes d'assainissement sont inévitables**

Des mesures d'assainissement représentant près de 5 milliards d'euros, soit l'équivalent de près de 3 % du PIB annuel au total, ont été présentées pour 2010 et 2011. Sur la base de ces mesures, conjuguées à une reprise économique présumée relativement forte et à des initiatives complémentaires au cours des années suivantes, les prévisions officielles de la loi de finances rectificatives de 2009 font ressortir un déficit budgétaire refluant à 3 % du PIB d'ici à 2013. L'ampleur globale de l'assainissement des finances publiques envisagé est considérable pour un pays de l'OCDE, et quasiment sans précédent : la plupart des épisodes d'assainissement budgétaire sont en effet d'une ampleur plus limitée et relativement brefs<sup>2</sup>. L'assainissement des finances publiques qui a eu lieu à la fin des années 80 en Irlande offre sans doute la base de comparaison la plus instructive sur la faisabilité de la tâche à accomplir. Entre 1986 et 1990, le déficit structurel a été réduit de 8 points de PIB, ce qui représentait un rythme d'assainissement plus soutenu que celui prévu au départ<sup>3</sup>. Néanmoins, si cette réduction du déficit était au départ essentiellement imputable à un resserrement discrétionnaire sensible passant par une limitation des dépenses courantes, elle a grandement bénéficié à la fin de la croissance économique

### Graphique 2.3. Composantes discrétionnaires, cycliques et sous-jacentes de l'orientation budgétaire



1. Somme des écarts de 2009 et de 2010 par rapport au niveau de 2008 du solde financier des administrations publiques.
2. Variation cumulée du déficit moins la somme des composantes discrétionnaire (train de mesures budgétaires) et cyclique. Ce calcul permet d'appréhender les effets de facteurs tels que les mesures budgétaires discrétionnaires autres que celles adoptées en réaction à la crise, et la disparition de la vigueur exceptionnelle des recettes.
3. Dettes de 2010 moins la somme des dettes de 2008 et le déficit cumulé de 2009-2010. Les données incluent le gonflement de la dette dû aux prises de participations dans les sociétés.

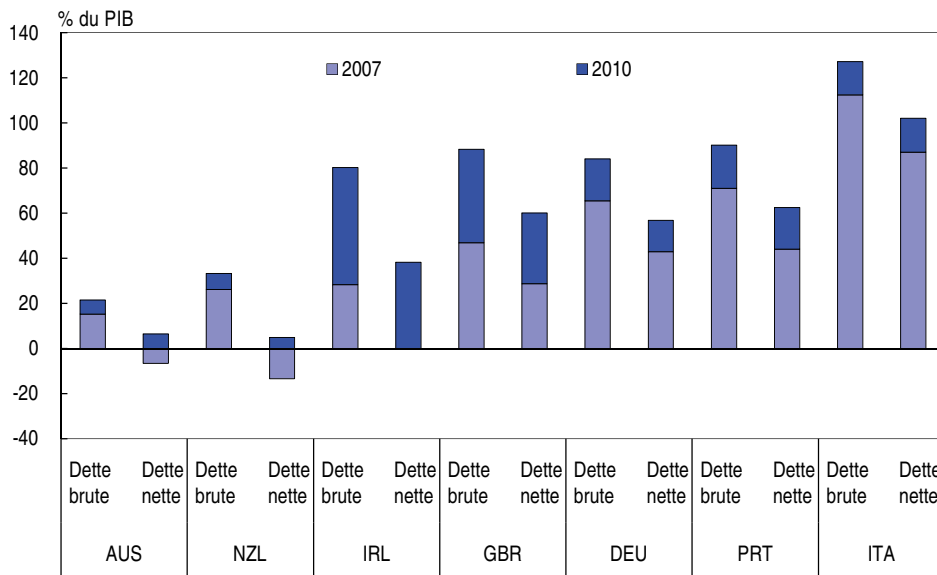
Source : OCDE (2009) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

rapide et de la baisse des taux d'intérêt. Ces évolutions ont débouché sur une dynamique de la dette favorable, mais il est peu probable qu'elles se reproduisent dans la situation actuelle. Pour que l'assainissement budgétaire soit durable et transparent, il importe d'éviter les « artifices » budgétaires (Koen et Van den Noord, 2005). Les autorités irlandaises se sont gardées dans une large mesure d'y recourir jusqu'ici. Si l'État a pris en charge les actifs des fonds de pension de certains organismes semi-publics, l'impact de cette mesure sur le déficit budgétaire a finalement été modeste et il a fallu en tout état de cause que les responsables précisent la façon dont ces fonds seraient organisés, gérés et financés à l'avenir.

### La dynamique de la dette n'est pas viable sans nouvel ajustement budgétaire

Comparée à d'autres pays, l'Irlande semblait se trouver dans une situation favorable avec un ratio dette brute/PIB de 25 % en 2007 (graphique 2.4)<sup>4</sup>, ce qui aurait pu lui donner certaines marges de manœuvre budgétaires. Des excédents primaires modestes, conjugués à des déficits globaux atteignant en moyenne 1 % du PIB, étaient suffisants pour maintenir la tendance à la baisse progressive du ratio d'endettement brut au cours de la période 2003-07, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt et de la vigueur de la croissance. Cette situation s'est toutefois dégradée rapidement depuis lors. En 2008, ce ratio était monté en flèche à 43 % du PIB, et il devrait continuer à augmenter sensiblement à un rythme rapide par rapport aux évolutions observées dans les autres pays de l'OCDE et par le passé. Selon les prévisions de l'OCDE, qui reposent sur les dispositions ayant été adoptées et intègrent les futures mesures d'assainissement, le ratio d'endettement brut dépasserait 75 % du PIB à la fin de 2010. Cette envolée de la dette résulte de la dégradation spectaculaire du solde budgétaire primaire, du ralentissement de la croissance et de la montée des taux d'intérêt. Les mesures d'assainissement budgétaire déjà adoptées ont contribué à contenir l'augmentation de la dette et à maîtriser les finances publiques. Une nouvelle phase de progression importante de la dette brute est probable du fait du financement de l'Agence nationale de gestion d'actifs (NAMA, *National Asset Management Agency*), qui n'est pas pris en compte dans les présentes prévisions, bien que cela ne devrait en principe ne pas avoir d'impact sur la dette nette car cette agence achètera des actifs.

Graphique 2.4. **Dettes brute et nette des administrations publiques**<sup>1</sup>



1. La dette brute est fondée sur le système de comptabilité nationale (SCN) de l'OCDE.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732300126361>

La dynamique de la dette publique restera instable et la dette augmentera tant que le solde primaire sera profondément déficitaire. Le ratio de la dette brute continuera de progresser jusqu'en 2012 d'après les prévisions de la loi de finances rectificative et dans l'hypothèse où les plans budgétaires prévus pour l'avenir sont mis en œuvre, et atteindra le niveau maximum de 79 % (à l'exclusion de toute hausse future liée à la NAMA). Cet

assainissement prévu et programmé vise un solde budgétaire de 3 % du PIB en 2013, ce qui implique à cette date un solde primaire positif. Cependant, l'impuissance à réaliser l'assainissement budgétaire prévu conduira à la poursuite de l'augmentation de la dette par rapport au revenu (tableau 2.2). Si peu de l'assainissement prévu devait intervenir, le ratio d'endettement progresserait à une rythme considérable.

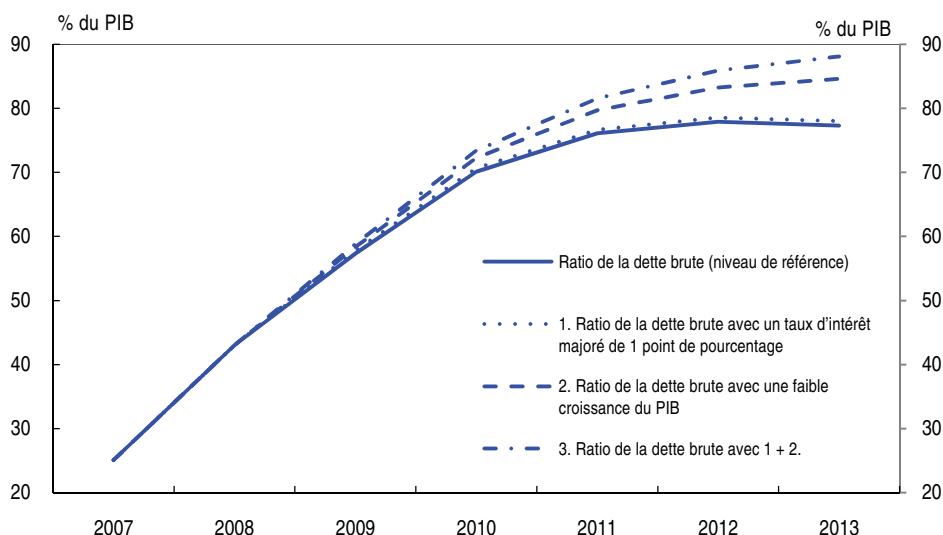
Tableau 2.2. **Faire face à une dynamique de la dette défavorable**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trajectoire de la dette brute sans nouvel assainissement	43	59	72	85	98	112
Trajectoire de la dette brute avec pleine application des plans d'assainissement	48	59	73	78	79	77

Source : Ministère des Finances, *Cadre macroéconomique et budgétaire*, avrils 2009 et calculs de l'OCDE.


Ce niveau d'endettement, sous réserve de l'ample assainissement budgétaire envisagé, serait gérable, comparé au ratio de la zone euro dans son ensemble, qui devrait atteindre plus de 80 % du PIB d'ici à 2010. Néanmoins, la situation budgétaire à long terme de l'Irlande aura été transformée par rapport aux dernières années et, en tant que petite économie, elle sera très exposée à toute évolution défavorable des taux d'intérêt compte tenu de l'importance de sa dette. En outre, cette prévision est tributaire d'un certain nombre d'hypothèses clés : des simulations reposant sur un scénario un peu moins optimiste, dans lequel la croissance diminue de 1 point de pourcentage et le taux d'intérêt moyen sur la dette irlandaise enregistrerait une augmentation identique, font ressortir un ratio d'endettement plus élevé, qui exigerait une correction budgétaire supplémentaire importante allant au delà de celle prévue dans les plans actuels (graphique 2.5). En outre, les simulations de ce type sont statiques par nature, or l'absence de stabilisation de la dette peut en soi entraîner une hausse des taux d'intérêt. Dans la mesure où la confiance des

Graphique 2.5. **Sensibilité de la dette aux hypothèses retenues concernant la croissance, le taux d'intérêt et le solde primaire**



Note : Modèle stylisé de la dynamique de la dette pour l'Irlande illustrant les risques d'un profil d'endettement. Ces projections ne doivent pas être interprétées comme des prévisions.

Source : Calculs de l'OCDE.

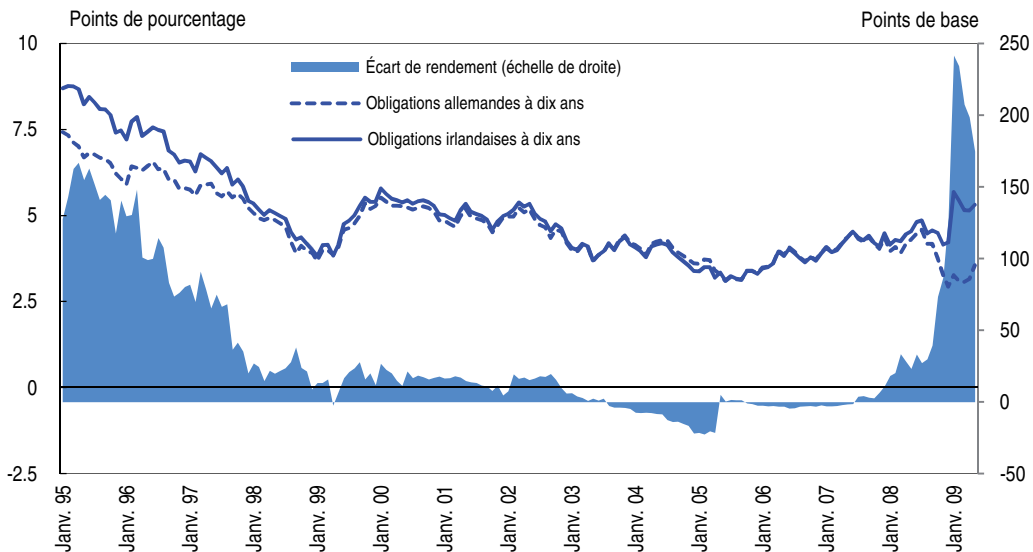
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732316881541>

opérateurs de marché dépend de la crédibilité de l'assainissement futur, il est important que les mesures propres à réduire les déficits structurels aient été précisées pour 2010 et 2011 et qu'il soit prévu de fournir de nouvelles orientations en temps voulu sur les autres plans qui seront mis en oeuvre à l'avenir.


Les primes de risque sur les obligations d'État irlandaises, mesurées par rapport aux rendements des obligations d'État allemandes, ont augmenté. Après avoir augmenté de plus de 250 points de base au début de l'année, la prime est d'environ 140 points de base, ce qui correspondait à un rendement obligataire de près de 4.6 % (graphique 2.6). Cette augmentation des primes de risque par rapport aux obligations allemandes est un phénomène observé dans l'ensemble de la zone euro, dû à un mouvement de fuite vers la qualité, à une accentuation des préoccupations en matière de liquidité et à une réévaluation des risques, qui ont débouché sur un regain de différenciation entre les titres de dette souveraine des pays de la zone euro. Néanmoins, la dégradation de la situation budgétaire et les risques liés au soutien du système bancaire ont contribué à de nouvelles hausses des primes de risque dans le cas de l'Irlande. Des analyses économétriques fondées sur l'expérience de différents pays laissent à penser que le ratio de service de la dette (mesuré par les paiements d'intérêts au titre de la dette publique rapportés aux recettes publiques courantes) a un effet non linéaire sur les écarts de rendement, qui est amplifié par le degré général d'aversion pour le risque, même si les bons résultats budgétaires de l'Irlande par le passé contribueraient à atténuer cet effet (OCDE, 2009c). L'ampleur des anticipations de déficits futurs explique pour une part importante l'augmentation des primes de risque sur les obligations irlandaises, même si la crise bancaire a lourdement pesé dans la balance et les modifications d'écarts de rendement ont souvent coïncidé avec des événements liés au système bancaire, tels que la nationalisation de l'Anglo Irish Bank ou l'annonce de la création de la NAMA.

Graphique 2.6. **Écarts de rendement sur les obligations d'État à dix ans entre l'Irlande et l'Allemagne**

Dernière observation de septembre 2009



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732350310685>



### **Le soutien apporté au système bancaire se traduit par un gonflement du compte de patrimoine des administrations publiques**

Le soutien apporté au système bancaire, décrit dans le chapitre 1, se répercute à divers égards sur les finances publiques. Son impact précis sur la dette publique et les engagements des administrations publiques demeure pour l'heure incertain, et n'est pas inclus dans la précédente analyse des perspectives d'évolution de la dette. Les garanties considérables données au système bancaire sont en effet des éléments hors bilan, même s'ils ne sont probablement pas étrangers à l'augmentation des écarts de taux d'intérêt. Ainsi, l'établissement nationalisé Anglo Irish Bank ne figure pas dans le compte de patrimoine des administrations publiques, puisqu'il a actuellement le statut d'entreprise commerciale semi-publique. Or, son bilan est important et de taille comparable à l'encours de la dette publique. Les finances des administrations publiques pourraient s'en ressentir si l'État devait rembourser aux actionnaires de cet établissement une fraction des participations qu'ils détenaient. La recapitalisation de Allied Irish Banks et de la Bank of Ireland a été financée par le biais du Fonds national de réserve pour les retraites (NPRF, *National Pensions Reserve Fund*), le gouvernement ayant procédé par anticipation aux paiements d'années à venir pour faciliter ces renflouements et modifié les règles relatives aux placements du NPRF. Ce procédé n'a certes pas d'effet immédiat sur les finances publiques, dans la mesure où ces paiements devaient avoir lieu en tout état de cause, mais il peut modifier l'actif des administrations publiques suivant le rendement de ces placements. L'Agence nationale de gestion d'actifs (NAMA) aura une incidence directe considérable sur la dette publique brute, qui sera fonction du coût exact d'acquisition des actifs des banques. D'après les estimations, le prix à payer devrait être d'environ 54 milliards d'euros, soit juste plus de 30 % du PIB. L'impact sur la dette nette devrait en principe être limité car les fonds sont levés pour acheter des actifs et, comme on l'a vu dans le chapitre 1, il existe des éléments de partage des risques pour protéger le contribuable. Dans la mesure où l'achat de ces actifs est financé par endettement public, les obligations émises trouveront nécessairement preneurs, mais il est possible que l'impact de cette opération sur le marché de la dette ne se limite pas à son incidence directe. Les autorités devraient publier régulièrement des états financiers indiquant clairement les actifs et les engagements liés à la crise financière, qu'il soient inscrits ou non dans le compte de patrimoine des administrations publiques, conformément aux meilleures pratiques observées dans les autres pays.

### **Le préfinancement des dépenses liées à l'âge est devenu plus difficile**

Malgré l'ampleur de l'assainissement budgétaire prévu jusqu'en 2013, le niveau de la dette demeurera élevé et un excédent primaire persistant supérieur à 1 % du PIB sera nécessaire pour ramener la dette brute sous la barre des 60 % du PIB, même sans tenir compte des augmentations de la dette liées à la NAMA. Pour retrouver des marges de manœuvre face aux éventuels futurs chocs, les autorités devront se fixer un objectif d'endettement relativement bas et obtenir un excédent primaire plus substantiel. En outre, la trajectoire d'assainissement des finances publiques à long terme commencera à subir les effets des pressions croissantes exercées sur les dépenses du fait du vieillissement démographique. Avant la crise, la dette nette très modeste de l'Irlande lui laissait des marges de manœuvre face à ce type de problème à long terme, mais tel n'est plus le cas.

Par le biais du Fonds national de réserve pour les retraites (NPRF, *National Pensions Reserve Fund*), l'État a accumulé un volume d'actifs considérable pour faire face aux futures

pressions découlant du vieillissement démographique, et il continue à alimenter chaque année ce fonds à hauteur de 1 % du produit national brut (PNB). Une partie de ces ressources a été utilisée pour recapitaliser des banques : en mars et mai 2009, le NPRF a investi au total 7 milliards d'euros pour recapitaliser Bank of Ireland et Allied Irish Banks, dont 4 milliards provenaient des ressources existantes du Fonds et 3 milliards d'une avance des contributions du Trésor pour 2009 et 2010. Du fait de son optique à long terme, le NPRF a réalisé des importants investissements en actions et autres actifs réels, puisque les trois quarts de ses ressources étaient investies dans ce type d'actifs à la fin de 2007, soit une part relativement importante par rapport à la norme internationale. Du fait de la baisse des valorisations marchandes, le NPRF a enregistré un retour sur investissement de - 30 % en 2008, ce qui a ramené sa rentabilité annualisée depuis sa création en 2001 à 0.5 % contre 6.1 % à la fin de 2007 (NPRF, 2008). Le Fonds est actuellement évalué à plus de 20 milliards d'euros. Une suspension temporaire des versements destinés au NPRF après 2011 pourrait se justifier, compte de la nécessité de réduire la dette brute. Néanmoins, les problèmes sous-jacents de vieillissement démographique demeurent et sont même encore plus pressants, étant donné l'augmentation globale de la dette. Le NPRF a rempli son rôle avec succès, en permettant à l'État d'accroître son épargne en vue de satisfaire des besoins futurs, au-delà de ce qui aurait probablement été mis de côté en l'absence de cette institution, et il est important qu'elle soit préservée. L'objectif initial était que le NPRF couvre environ un tiers de l'augmentation prévue du coût des retraites au cours de la période 2025-50. On table aujourd'hui sur une hausse des dépenses publiques au titre des retraites de 6 points de PIB d'ici à 2060, en raison dans une large mesure d'une population vieillissante (tableau 2.3). Un certain préfinancement est souhaitable dans une optique d'équité intergénérationnelle et de lissage fiscal. Néanmoins, la stratégie consistant à lever des fonds par endettement du secteur public, pour les placer dans des actions à forte rentabilité et d'autres actifs risqués pour répondre aux coûts du vieillissement, sera plus difficile à mettre en œuvre compte tenu de la baisse des valeurs boursières. Les mesures de réforme du système de retraite évoquées dans la précédente *Étude* devront peser plus lourdement dans la balance, et intervenir plus rapidement, pour que l'Irlande puisse faire face aux pressions à long terme découlant du vieillissement démographique (OCDE, 2008).

Tableau 2.3. **Prévisions à long terme concernant les retraites publiques**

	Poids relatif 2007	Variation du poids relatif					Poids relatif 2060
		2007-20	2020-30	2030-40	2040-50	2007-60	
Irlande	5.2	1.4	1.2	1.2	1.7	6.1	11.3
Royaume-Uni	6.6	0.3	0.0	1.2	1.2	2.7	9.3
UE15	10.2	0.4	0.9	0.2	0.1	2.4	12.5
<i>Dont : système de retraite professionnel du service public en Irlande</i>	1.2	0.8	0.4	0.2	0.1	1.5	2.7

Source : Commission européenne (2009).

## Il faut accroître les recettes et réformer le système d'imposition

L'effondrement des recettes depuis la fin de 2007 tient en partie aux faiblesses fondamentales de la structure de la fiscalité, notamment un recours excessif aux recettes liées aux valeurs immobilières. Ces recettes ont diminué de façon spectaculaire et ne

retrouveront qu'en partie leur niveau antérieur à mesure que l'économie se redresse. D'autres recettes fiscales plus conventionnelles ont aussi diminué du fait de la contraction de l'activité économique. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que ces recettes se redressent à mesure que la reprise se raffermisse, ces bases d'imposition traditionnellement plus stables ont aussi perdu de leur importance en tant que source de recettes ces dernières années. Depuis le budget de 2008, plusieurs mesures importantes visant à augmenter les recettes ont été également mises en œuvre, principalement sous la forme de nouveaux prélèvements plutôt qu'une modification des impôts existants. Ces prélèvements sont efficaces. Mais il y a lieu de les envisager dans le contexte d'ajustements plus durables du régime d'imposition. Certaines des mesures prises, notamment la limitation des allègements fiscaux sur les prêts hypothécaires et les modifications de l'impôt sur les plus-values, vont dans le sens de la reconstitution durable de la base d'imposition<sup>5</sup>. L'impact d'un alourdissement des impôts sur la croissance potentielle et la compétitivité représente à cet égard une contrainte importante. Des données internationales montrent que certains prélèvements fiscaux sont moins préjudiciables à la croissance que ceux assis sur des bases d'imposition plus mobiles ou sensibles, comme les revenus du capital ou du travail (OCDE, 2008) : les impôts sur les biens immobiliers sont peut-être les plus efficaces. De même, il est possible de réformer encore la fiscalité pour supprimer les distorsions qui entravent la croissance, lorsque le système d'imposition déroge aux principes de neutralité et d'efficience en raison de mesures d'exonération et d'incitation mal conçues. Ces questions ont été examinées récemment en Irlande par la Commission de la fiscalité (encadré 2.1).

#### Encadré 2.1. **La Commission de la fiscalité**

Le rapport de la Commission de la fiscalité a été publié le 7 septembre 2009. Il contient un large programme de réformes du régime fiscal qui doit permettre de mettre en place un cadre approprié à moyen terme. Les principales recommandations sont les suivantes (Commission de la fiscalité, 2009) :

Impôt sur le revenu des personnes physiques : il ne devrait y avoir qu'un seul système pour collecter l'impôt sur le revenu, car une structure d'imposition sur le revenu à trois niveaux a des avantages mais elle doit être considérée par rapport au maintien d'une faible fiscalité sur la main-d'œuvre et de taux marginaux compétitifs. L'objectif général devrait être de continuer à exonérer de l'impôt sur le revenu les salaires minimums.

Cotisations au système d'assurance sociale : un réexamen complet de ce système devrait être réalisé séparément de façon à mieux l'intégrer avec le système d'imposition sur le revenu. Les prélèvements au titre de la santé et du revenu devraient être intégrés dans le système d'imposition sur le revenu.

Un impôt sur les biens résidentiels devrait être introduit aussitôt que possible, sur la base d'une évaluation de la valeur effective de ces biens.

Deux cent quarante-cinq mesures d'allègement des impôts ont été examinées : 115 d'entre elles ont été considérées comme des dépenses fiscales et chacune a été évaluée. Il a été recommandé d'en abolir 25, d'en laisser environ 50 inchangées et de réexaminer ou de modifier le reste. Les paiements au titre de l'aide sociale devraient être imposés dans nombre de cas (comme les allocations familiales) mais pas dans tous. Les allègements au titre des intérêts hypothécaires devraient être maintenus uniquement pour les primo-accédants. Certains autres allègements liés aux biens immobiliers devraient être éliminés. Les allègements liés à la santé devraient être réduits globalement.

### Encadré 2.1. La Commission de la fiscalité (suite)

Une taxe carbone devrait être introduite à un taux fixé sur la base du prix du carbone dans le Système européen d'échange de permis d'émission pour les sources non couvertes par ce système.

L'allègement d'impôt pour les pensions privées devrait être remplacé par un abondement à moyen terme et une approche contraignante mais souple devrait être envisagée.

### Les recettes fiscales sont trop tributaires du secteur du logement

Les rentrées au titre des impôts sur le capital, et la part globale qu'elles représentent dans la fiscalité totale, ont augmenté rapidement au cours de la période 2000-06 (tableau 2.4). La hausse des prix immobiliers, conjuguée au dynamisme du marché immobilier, s'est traduite par une forte progression du poids relatif des droits de timbre dans les rentrées d'impôts, et les recettes d'impôt sur les plus-values ont également enregistré une hausse sensible<sup>6</sup>. Cette évolution a eu pour effet net de porter l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB à un niveau compris entre 1.5 et 2, alors qu'elle s'établissait précédemment à un niveau plus normal de 1.1<sup>7</sup>.

Tableau 2.4. Ventilation des recettes fiscales

Part des recettes fiscales, en %

	2000	2006	2010
Impôt sur le revenu	33.5	27.2	36.1
Impôt sur les sociétés	14.3	14.7	11.4
Impôts sur le capital	7.6	15.6	5.6
<i>Dont</i> : droits de timbre	4.0	8.0	2.9
TVA	27.5	29.5	32.9
Droits d'accise et autres	17.1	13.0	14.0
<i>Total des impôts en pourcentage du PIB</i>	26.4	25.9	22.4
<i>Impôt sur le revenu en pourcentage du PIB</i>	8.9	7.0	7.7

Source : Statistical Reports de la Direction des impôts pour 2000 et 2006, ministère des Finances, « Cadre macroéconomique et budgétaire 2009-13 » (avril 2009) ; et calculs de l'OCDE.

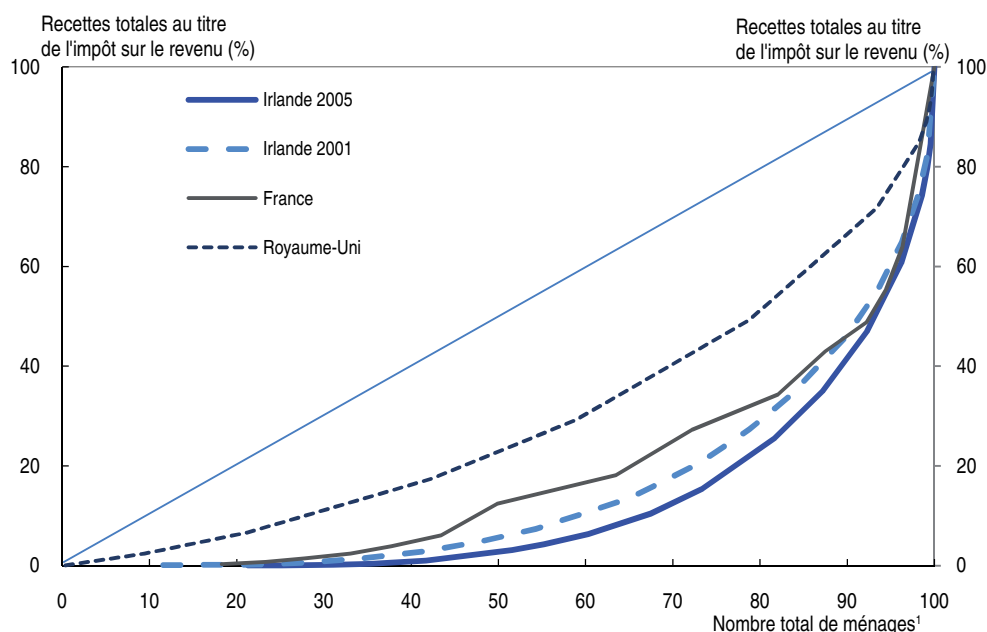
L'effondrement des recettes provenant de ces bases d'imposition précédemment dynamiques constitue le principal facteur à l'origine de la chute vertigineuse du ratio impôts/PIB global. Les baisses les plus marquées en proportion ont été accusées par les impôts sur le capital, sachant que les recettes d'impôt sur les plus-values et de droits de timbres ont été particulièrement affectées. Les rentrées d'impôt sur les sociétés ont également enregistré une diminution sensible. Renforcées par la mise en place du prélèvement sur les revenus dans le cadre du budget de 2009, les recettes d'impôt sur le revenu se sont nettement accrues en pourcentage des recettes fiscales totales. Elles ont également progressé un peu en proportion du PIB, mais demeurent inférieures d'un point de pourcentage à leur niveau de 2000.

### L'assiette de l'impôt sur le revenu devrait être élargie pour éviter d'avoir à augmenter encore les taux d'imposition

Le dynamisme des recettes d'impôts sur le capital au cours de la première moitié de la décennie a contribué à créer des conditions permettant de réduire l'impôt sur le revenu.


Des modifications de fond ont été apportées au système d'imposition des revenus, qui ont notamment consisté à mettre en place des crédits d'impôt et à individualiser en partie les tranches d'imposition. Les abattements individuels ont connu une hausse beaucoup plus rapide que l'inflation, ce qui a réduit le nombre de personnes assujetties à l'impôt : deux travailleurs sur cinq ne payaient pas d'impôt sur le revenu en 2008, et une famille de deux enfants ayant des revenus égaux au salaire moyen dans l'industrie était bénéficiaire en termes nets des transferts de l'État, une fois prises en compte les allocations pour enfant à charge. Le système fiscal était conçu de telle sorte que les travailleurs rémunérés au salaire minimum n'aient pas à payer l'impôt sur le revenu. En conséquence, les 7 premiers pour cent des personnes ayant des revenus d'activité acquittaient juste un peu moins de la moitié de la totalité des impôts sur le revenu collectés par l'État, sachant qu'il s'agit essentiellement d'individus gagnant plus de 100 000 euros par an (graphique 2.7).

Graphique 2.7. **Ventilation des impôts sur le revenu acquittés suivant le niveau de revenu**



1. De la tranche de revenu la plus basse à la tranche de revenu la plus élevée.

Source : Bureaux nationaux de statistique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732374821717>

Le coût des abattements, allègements et exonérations d'impôt est élevé : le coût des dépenses fiscales a augmenté au point de dépasser le niveau des recettes de l'impôt sur le revenu (tableau 2.5). Les dépenses fiscales inhérentes à cet impôt sont beaucoup plus élevées que la moyenne de l'UE en Irlande (CTPA, 2009). Elles correspondent, entre autres, aux primes d'assurance médicale, aux cotisations de retraite, aux versements d'intérêts, à de nombreux dispositifs sociaux, ainsi qu'à des mécanismes d'épargne et de placement. La Commission de la fiscalité a maintenant procédé à une évaluation de ces dégrèvements pour déterminer leur efficacité dans la réalisation d'objectifs économiques soit sensibles, à partir d'une étude plus étroite réalisée en 2006 des systèmes d'imposition fondés sur les biens et la superficie ainsi que de certains autres dispositifs (Département des Finances, 2006). L'examen de 2006 a conduit à l'élimination de plusieurs dépenses fiscales. En outre,

Tableau 2.5. **Coûts des abattements, allègements et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Type de dégrèvement	2000-01 <sup>1</sup>		2005		Variation en % 2000-05	2009 Mds €	Variation en % 2005-09
	Mds €	% du total	Mds €	% du total			
Crédits/abattements individuels	3.17	47.1	6.57	53.8	107	9.18	40
Exonérations et crédits liés à l'âge	0.04		0.08	0.7	103	0.10	16
Primes d'assurance médicale et dépenses de santé	0.13	1.9	0.37	3.0	180		
Cotisations de retraite	2.62	38.4	2.46	20.1	<i>Nc</i> <sup>1</sup>		
Bonification d'intérêts	0.23	3.4	0.35	2.9	51		
<i>Dont : au titre de la résidence principale</i>	0.20	2.8	0.28	2.3	40	0.54	95
Dispositifs sociaux	0.56	8.2	0.98	8.0	74		
<i>Dont : au titre des loyers versés à des propriétaires immobiliers privés</i>	0.02	0.3	0.05	0.4			
Frais d'études supérieures	0.00	0.1	0.01	0.1			
Exonération des allocations pour enfant à charge	0.15	2.1	0.37	3.0			
Cotisations syndicales	0.00	0.0	0.01	0.1			
Dispositifs d'épargne et de placement	0.06	0.9	0.69	5.6	963		963
Dépenses fiscales totales au titre de l'impôt sur le revenu	6.81		11.49		69		69
Recettes d'impôt sur le revenu	9.12		11.34		24		
Dépenses fiscales en % du PIB	6.62		7.17				
Recettes d'impôt sur le revenu en % du PIB	8.87		7.07				
<b>Comparaison internationale :</b>							
<b>Dépenses fiscales hors crédits d'impôt individuels, en % des recettes fiscales totales</b>							
<b>Irlande</b>				<b>18.3</b>			
<b>UE<sup>2</sup></b>				<b>5.6</b>			

1. Non comparable car la classification de ce type d'indemnité est différente.

2. Moyenne des 22 pays fournissant des informations, hormis l'Irlande.

Source : Statistiques des recettes publiques et « Tax Expenditures and base broadening », CTPA/CFA/WP2(2009)5, 11 mai 2009.

des restrictions sur l'utilisation d'un ensemble d'allègements fiscaux ont été introduites à compter de l'exercice budgétaire 2007 afin d'arriver à un taux effectif moyen minimum d'imposition de 20 % pour les contribuables ayant un revenu ajusté de 500 000 euros et ayant droit à d'importants allègements fiscaux, les restrictions en question s'appliquant de plus en plus aux contribuables ayant un revenu ajusté d'au moins 250 000 euros. Cependant, les dépenses fiscales restent la cible des réformes destinées à accroître les recettes et à améliorer l'efficacité du régime fiscal. Si les abattements individuels permettent aux personnes ayant les revenus d'activité les plus faibles de ne pas acquitter d'impôt sur le revenu, le caractère redistributif des autres dégrèvements va à l'encontre du principe de progressivité, puisqu'ils ne concernent que ceux qui paient l'impôt sur le revenu et bénéficient surtout aux catégories de revenus les plus élevées. Les mesures d'assainissement budgétaire devraient donc viser également à rationaliser et réduire les dépenses fiscales, afin que l'impôt sur le revenu redevienne pleinement fonctionnel. Lorsqu'elle est maintenue, la déductibilité devrait généralement être limitée au taux normal, et non appliquée au taux marginal, et le montant global des dégrèvements accordés devrait être plafonné. Au-delà du large éventail d'abattements et d'exonérations, la définition du revenu brut imposable laisse plusieurs formes de revenus totalement en dehors du champ d'application de l'impôt, notamment les prestations versées par l'État.

Un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu, passant par un abaissement des seuils d'imposition et la suppression des allègements souvent inefficaces induisant des effets de distorsion, permettrait d'accroître les recettes, de renforcer la neutralité de la fiscalité en termes d'incitations et de répartition des ressources, et de parvenir à une plus grande équité. Il est essentiel d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu pour pouvoir éviter de relever sensiblement ces taux. La loi de finances rectificative a introduit plusieurs mesures dans ce sens et les autorités ont fait part de leur intention d'aller encore plus loin.

L'allègement d'impôt accordé au titre des cotisations versées aux dispositifs privés de retraite constitue une dépense fiscale importante. Ainsi que le soulignait l'*Étude* de 2008, nombre des revenus transitant par ces dispositifs de retraite ne sont vraisemblablement pas pleinement imposés à quelque stade du cycle de vie que ce soit<sup>8</sup>. Néanmoins, le système actuel d'incitations fiscales ne permet pas d'assurer un fonctionnement efficace des dispositifs privés de retraite, malgré la générosité du soutien accordé. Il tend en effet à détourner les fonds considérés d'autres placements, plutôt qu'à accroître le niveau global de l'épargne-retraite, dans la mesure où elles sont mal ciblées sur les individus dont l'épargne est marginale. Ce système est insatisfaisant en termes d'égalité, puisque 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 un allègement plus de deux fois plus important que celui dont bénéficient les ménages soumis au taux normal d'imposition. Le niveau global des allègements fiscaux consentis au titre de l'épargne-retraite devrait augmenter très fortement à mesure que la population vieillit et que l'épargne-retraite des ménages s'accumule. 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. 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.

Le biais en faveur de l'immobilier, et plus particulièrement de l'accession à la propriété, inhérent à la fiscalité constitue également un problème de taille. Comme indiqué dans le chapitre 1, la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires conjuguée à l'absence de tout impôt sur la propriété immobilière a faussé le fonctionnement du marché du logement, et contribué à l'amplitude du cycle de l'immobilier d'habitation, ainsi qu'à tirer ses prix vers le haut. Le système d'imposition des logements qui aurait les effets de distorsion les plus limités et serait le plus cohérent avec le régime fiscal des autres actifs consisterait à imposer les loyers imputés des propriétaires occupant leur logement, et à appliquer aux plus-values réalisées par les propriétaires-occupants sur la vente de leur habitation le même régime fiscal qu'aux autres actifs. Dans le cadre d'un tel système, les intérêts hypothécaires et les autres frais liés au logement considéré devraient être fiscalement déductibles. Néanmoins, aucun pays de l'OCDE n'applique un système de ce type. La suppression de la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires constitue une option plus réaliste, mais elle doit se faire progressivement. Une approche plus complète et plus cohérente consisterait à créer en parallèle un impôt sur la propriété immobilière, qui

renforcerait également la neutralité du système fiscal et la stabilité de la base d'imposition. La Commission de la fiscalité propose un impôt sur la propriété immobilière annuel (sans envisager de taux particulier) et considère que son introduction doit intervenir aussitôt que possible (Commission de la fiscalité, 2009) ; des calculs illustratifs donnent à penser que des taux de 0.25 % à 0.30 % pourraient accroître les recettes de 1 milliard à 1.2 milliard d'euros par an (une fois prises en compte les dérogations accordées aux ménages à faible revenu). Une difficulté pratique essentielle tient à l'évaluation des propriétés, mais de nombreux pays parviennent à la surmonter, même s'il n'est pas toujours possible de cerner avec exactitude la valeur de marché des logements.

Les prélèvements sur les revenus permettent de contourner le problème de la remise en cause de l'efficacité de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes, étant donné qu'ils couvrent la quasi-totalité des bénéficiaires de revenus et qu'ils ne donnent lieu à aucun crédit ni allègement d'impôt<sup>9</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 2009 est entré en vigueur un nouveau prélèvement sur les revenus, assis sur le revenu brut et assorti d'un taux progressif allant de 1 % à 3 %. Les prélèvements sur les revenus constituaient l'élément central de la loi de finances rectificative d'avril, qui a été marquée par un doublement des taux et une réduction sensible des seuils. La contribution aux soins de santé a doublé, le taux inférieur passant de 2 à 4 % et le taux supérieur de 2.5 % à 5 % respectivement, le plafond des cotisations d'assurance sociale liée au salaire (PRSI, *Pay-Related Social Insurance*) étant sensiblement revu à la hausse. Ce renforcement du rôle joué par les prélèvements constitue un palliatif à court terme non négligeable, mais il ne saurait être la pierre angulaire d'un système d'imposition rationnel. Les prélèvements sur les revenus devraient être intégrés à terme dans le régime de l'impôt sur le revenu, à mesure que les autorités élargiront la base d'imposition en faisant en sorte que davantage de contribuables acquittent cet impôt. À ce stade, il serait bon de réexaminer la structure de la fiscalité, sachant qu'un élargissement de la base d'imposition pourrait ouvrir la voie à un abaissement du taux normal de l'impôt sur le revenu.

### ***La mobilité de la matière imposable à laquelle s'applique l'impôt sur les sociétés limite son efficacité en tant que source de recettes***

La faiblesse du taux de l'impôt sur les sociétés a contribué de manière sensible à l'attrait exercé par l'Irlande sur l'investissement étranger. Depuis 2003, le taux normal de cet impôt s'établit à 12.5 %, soit le plus bas niveau observé dans la zone OCDE. Le taux de 10 % auquel sont assujetties certaines activités, notamment le secteur manufacturier, cessera de s'appliquer à partir de 2010. Les dépenses fiscales sont progressivement réduites dans certains domaines (tableau 2.7). L'avantage dont bénéficiaient les sociétés irlandaises a été remis en cause petit à petit par la concurrence fiscale : le taux moyen de droit commun de l'impôt sur les sociétés a considérablement diminué dans le reste de l'Union européenne ces dernières années, et plusieurs pays ont annoncé de nouvelles baisses. Compte tenu du rôle particulier qu'a joué la faiblesse du taux de l'impôt sur les sociétés dans le développement économique de l'Irlande, la préservation de cet avantage a été un déterminant essentiel de la politique fiscale, et le gouvernement a annoncé que le taux de cet impôt serait maintenu à 12.5 %, malgré l'effondrement des recettes entraîné par la récession. Il s'agit là d'une approche réaliste, étant donné que la base d'imposition considérée se caractérise par une grande mobilité internationale et que les rentrées d'impôt pourraient diminuer si les autorités tentaient d'en relever le taux, mais cet aspect doit faire l'objet d'une étude attentive<sup>10</sup>.



Tableau 2.6. **Coûts des abattements et allègements d'impôt sur les sociétés**

Type de dégrèvement <sup>1</sup>	2000/01		2005		Variation en % 2000-05
	Mds €	% du total	Mds €	% du total	
Déductions pour amortissement	1.7	36.3	1.9	54.3	10
Taux effectif de 10 % sur les activités manufacturières	2.4	51.8	0.39	11.5	-84
Recherche-développement		0.0	0.1	1.9	
Autres allègements	0.6	11.8	1.1	32.3	200
<b>Total</b>	<b>4.7</b>		<b>3.5</b>		<b>-26</b>
Dépenses fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés en % du PIB	4.6		2.2		
Recettes d'impôt sur les sociétés en % du PIB	3.8		3.4		
<b>Dépenses fiscales en % des recettes fiscales totales</b>					
<b>Irlande</b>			<b>8.7</b>		
Moyenne de l'UE <sup>2</sup>			1.2		

1. Cette catégorisation est informelle.

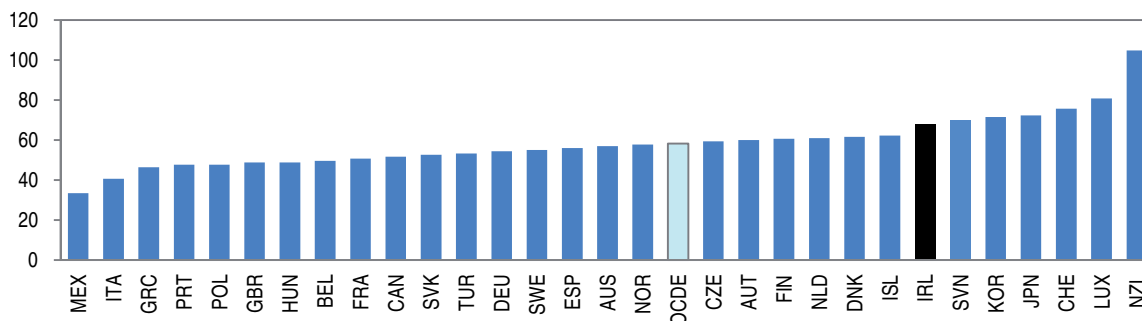
2. Moyenne des pays fournissant des informations.

Source : *Statistiques des recettes publiques* et « Tax Expenditures and base broadening », CTPA/CFA/WP2(2009)5, 11 mai 2009.

### Le taux de TVA est relativement élevé

Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui a été porté à 21.5 %, est relativement élevé en termes de comparaison internationale. La TVA irlandaise se caractérise par un nombre limité d'exonérations et de taux différents, de sorte que l'Irlande soutient relativement bien la comparaison avec les autres pays, hormis la Nouvelle-Zélande, lorsqu'on mesure l'efficacité de cette taxe en rapportant les recettes de TVA effectivement collectées à celles qui auraient été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale (graphique 2.8). Les possibilités d'élargissement de sa base d'imposition sont donc limitées. Le taux normal a été relevé de 0.5 point de pourcentage, mais la frontière commune avec le Royaume-Uni, qui a temporairement réduit son taux de TVA à 15 %, permet aux consommateurs irlandais de faire leurs achats

Graphique 2.8. **Efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée mesurée par le ratio des recettes de TVA<sup>1</sup>, en 2005**



1. Le ratio des recettes de TVA (RRT) est égal au rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio offre une indication de l'efficacité du régime de TVA dans un pays donné par rapport à une norme. Dans le cas du Canada, le calcul effectué concerne uniquement la TVA fédérale, et l'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données relatives aux pays figurant dans ce graphique.

Source : OCDE (2008), *Consumption Tax Trends*, et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732402000563>

en dehors du territoire national. Une réforme générale de la fiscalité indirecte n'est pas de mise. Alors qu'un transfert de charge fiscale vers la consommation serait justifié dans de nombreux pays, les taxes sur la consommation sont déjà élevées en Irlande et soulèvent des problèmes importants de redistribution.

### **Les taxes environnementales devraient être renforcées**

Les taxes sur la pollution et autres externalités négatives peuvent déboucher sur des gains d'efficacité économique, ainsi que sur une augmentation des recettes. L'Irlande est dans une situation peu ou prou équivalente à celle des autres pays de l'OCDE en termes d'importance des taxes environnementales, qui représentent en moyenne quelque 6.5 % de l'ensemble des recettes. En Irlande, environ 90 % de ces taxes visent les véhicules à moteurs et les combustibles. Le budget pour 2008 contenait des mesures destinées à réduire la pollution en liant les émissions de dioxyde de carbone à la taxe d'immatriculation des véhicules ainsi qu'aux déductions pour amortissement et frais de location des voitures de fonction suivant le niveau des émissions. Les pouvoirs publics se sont engagés à introduire une taxe carbone et la Commission de la fiscalité a proposé une taxe sur les combustibles fossiles. Celle-ci s'appliquerait aux sources situées en dehors du système d'échange de droits d'émission de l'UE, le taux d'imposition étant fixé en termes généraux pour se rapprocher du prix du carbone dans le système (Commission de la fiscalité, 2009). Le montant potentiel de recettes fiscales attendu d'une telle proposition serait de l'ordre de 500 millions d'euros par an (Tol et al., 2008), alors que l'imposition d'autres types d'émission pourrait donner lieu à des recettes supplémentaires et avoir d'autres avantages environnementaux, encore qu'il faille les envisager à la lumière des initiatives internationales et les évaluer eu égard à leur incidence sur la compétitivité. L'introduction d'une taxe carbone réduirait la nécessité d'augmenter les autres impôts comme ceux pesant sur le travail, ce qui serait favorable à la croissance.

## **Réduire les dépenses publiques et réaliser des gains d'efficacité**

### **Une diminution des ressources utilisées et des coûts s'impose**

L'évolution structurelle du déficit budgétaire est en grande partie imputable à l'augmentation forte et persistante des dépenses publiques. L'assainissement des finances publiques doit donc prendre essentiellement la forme de coupes dans les dépenses. Le choix des coupes à effectuer doit être fondé sur les avantages marginaux des programmes. Ceux qui ont connu un développement excessif au cours de la période de forte expansion économique constituent des candidats tout désignés, même si, en pratique, le redéploiement de crédits déjà affectés peut avoir des effets perturbateurs, et des ressources complémentaires qui n'avaient guère d'incidence sur la production lorsqu'elles ont été octroyées peuvent faire défaut si elles sont retirées ultérieurement. Un Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public, constitué essentiellement de personnes n'appartenant pas au ministère des Finances mais aux activités duquel ledit ministère a fortement contribué, a été mis sur pied pour cerner les possibilités de réduction des dépenses, et il a rendu son rapport en juillet 2009 (encadré 2.1). Il y présentait un large éventail de mesures, tant sous la forme de coupes spécifiques dans les dépenses que d'améliorations plus générales des procédures du secteur public et de son efficacité. Compte tenu de la nécessité de réaliser des économies tout en préservant dans toute la mesure du possible le niveau des services publics, il faudra que les autorités mettent davantage l'accent sur les gains d'efficacité.

### Encadré 2.2. Rapport du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public

Le rapport du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public, désigné familièrement sous le nom de « *An Bord Snip Nua* » (les deux premiers termes signifiant en gaélique « le comité » tandis que le dernier évoque en anglais les coupes fixées pour objectif à cet organisme), a été rendu public en juillet 2009. Ce rapport propose des mesures d'économie représentant une réduction des dépenses courantes de 5.1 milliards d'euros (en année pleine), qui pourraient se concrétiser très rapidement. Cela revient à une réduction globale d'environ 8.2 % des dépenses brutes et à une diminution totale des effectifs de 17 000 postes en équivalent temps plein (soit quelque 6 % du nombre actuel). Les coupes proposées représentent un montant supérieur aux 3 milliards d'euros de réductions des dépenses courantes prévues dans la loi de finances rectificative pour 2010 et 2011, mais moins d'un tiers de l'effort total d'assainissement prévu d'ici à 2013.

Un grand nombre de réductions des programmes et des coûts sont recommandées pour tous les ministères. Ces mesures souvent relativement modestes représentent globalement un montant total conséquent. Les principales mesures d'économie identifiées sont les suivantes :

- réduction de 5 % tous les taux des prestations sociales (850 millions d'euros) et modification des prestations, y compris une diminution et une normalisation du taux des allocations pour enfant à charge, pour des économies dans le secteur de la protection sociale de 1.85 milliard d'euros (-8.7 %) ;

- suppression de 6 930 postes dans le secteur de l'enseignement et autres coupes dans les services permettant d'économiser 736 millions d'euros (-8.5 %) ;

- suppression de 6 168 postes dans l'ensemble du secteur de la santé et coupes dans d'autres services représentant une économie de 1.2 milliard d'euros (-7.9 %), essentiellement fondée sur des compressions d'effectifs, l'ouverture de la concurrence pour la fourniture des services médicaux généraux de soins primaires, et durcissement des conditions d'accès gratuit aux soins de santé pour les chômeurs.

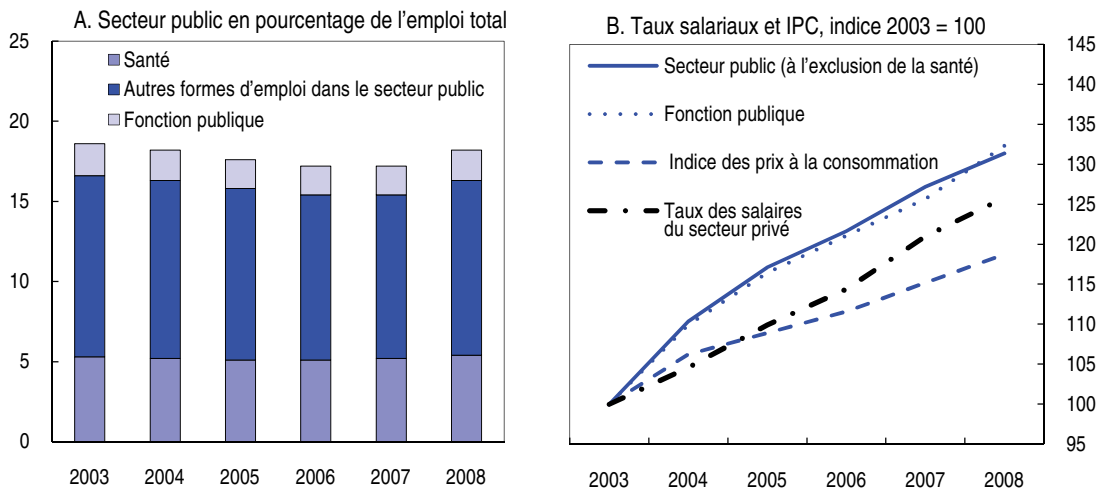
En outre, les auteurs du rapport font valoir que des économies supplémentaires doivent être réalisées au niveau des coûts de rémunération du service public, et que de nouvelles réductions des salaires et des primes devraient être envisagées. Par ailleurs, ils mettent fortement l'accent sur le renforcement de l'efficacité du secteur public et l'amélioration de la gestion des dépenses, dans l'esprit des recommandations formulées dans le rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *Public Management Reviews: Ireland. Towards an Integrated Public Service* (OCDE, 2008b).

### **Le secteur public s'est développé de manière excessive et sa taille doit être réduite**


Voilà quelques années, le secteur des administrations publiques était d'une taille relativement modeste en Irlande : en 2006, le poids relatif des dépenses publiques en pourcentage du PIB s'établissait à 34 % seulement en Irlande, soit nettement en deçà des 47 % du PIB auquel il se situait dans la zone euro (BCE, 2009). Cette situation change néanmoins rapidement du fait des hausses sensibles des dépenses discrétionnaires réelles intervenues en 2007 et 2008, de l'augmentation des dépenses sociales et des charges d'intérêts, ainsi que du recul du PIB. De ce point de vue, l'Irlande a eu l'avantage de disposer d'un secteur des administrations publiques relativement modeste. Le poids relatif des dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB était proche de la moyenne de l'UE. Néanmoins, les dépenses de santé avaient déjà augmenté en proportion du produit

intérieur brut pour dépasser la moyenne de l'UE et celle de la zone euro en 2006, et cet écart s'est encore creusé depuis. Le secteur public pâtit de deux faiblesses structurelles qui tendent à gonfler les dépenses. La première réside dans l'incapacité du secteur des administrations publiques de se développer en réalisant des gains de productivité, ce qui représente un point commun à de nombreux pays de l'OCDE. Les gains de production obtenus reposent sur un accroissement des effectifs, qui ont augmenté de 15,5 % entre 2001 et 2008. En conséquence, le poids relatif des administrations publiques dans l'emploi s'est maintenu légèrement au-dessus de 18 %, alors même que l'emploi dans le secteur privé enregistrait une croissance rapide (graphique 2.9).

Graphique 2.9. **Emploi et rémunération moyenne dans le secteur public**



Source : Office central des statistiques (CSO, Central Statistics Office).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732426610481>

La deuxième difficulté courante tient au fait que le manque d'analyse comparative effective en matière de productivité peut se traduire par des hausses périodiques et injustifiées des salaires dans le secteur public. En Irlande, les salaires réels dans le secteur des administrations publiques ont progressé rapidement, en particulier en 2004 et 2005. Les exercices d'évaluation comparative réalisés ont été d'une qualité douteuse. Le premier rapport publié en 2002 par l'Organisme d'évaluation du service public (PSBB, *Public Service Benchmarking Body*), qui avait effectué une comparaison *ad hoc* avec le secteur privé, a contribué à la montée des coûts de rémunération du service public, ce qui s'est traduit par une forte augmentation relative des salaires dans le secteur public. Le deuxième rapport d'évaluation comparative, publié en 2008 et fondé sur une analyse large et transparente de la façon dont les salaires du secteur public se comparent à ceux du secteur privé, est parvenu à la conclusion que les rémunérations dans le secteur public n'avaient, de manière générale, « rien à envier » à celles du secteur privé. Une attention toute particulière était accordée à la valeur des retraites dans le service public, qui étaient estimées supérieures d'un montant représentant 12 % du salaire aux pensions équivalentes dans le secteur privé.

Les coûts salariaux et les retraites dans la fonction publique devraient jouer un rôle dans le programme de réductions<sup>11</sup>. La diminution des coûts salariaux a constitué une composante importante de l'effort d'assainissement accompli jusqu'ici au chapitre des dépenses. En février 2009, le gouvernement a mis en place le prélèvement-retraite dans le

secteur public, qui s'est traduit par une ponction moyenne de 7.5 % sur les salaires des employés des services publics. Il est également nécessaire de maîtriser les effectifs du secteur public. Les autorités doivent mettre en œuvre plusieurs réformes de fond, qui pourraient notamment consister à abolir le principe de parité avec les salaires, suivant lequel les pensions versées aux retraités du service public sont revalorisées dans les mêmes proportions que les salaires des actifs occupant des emplois similaires à ceux précédemment exercés par ces retraités. Les engagements au titre des retraites du service public devraient être systématiquement pris en compte dans les décisions concernant les coûts du personnel. À compter de 2008, les comptes de financement comporteront pour la première fois une estimation du total des engagements accumulés au titre des retraites, qui sont désormais inclus dans les comptes annuels de la plupart de tous les organismes commerciaux semi-étatiques. Les autorités devraient envisager une refonte du système de retraite du service public pour les nouveaux entrants, consistant à remplacer le régime actuel à prestations définies par un régime à cotisations définies, assorti de la garantie par l'État d'un rendement minimum des placements effectués. Une réduction permanente des effectifs du service public devra constituer une composante essentielle de tout programme d'assainissement budgétaire. Jusqu'ici, un élément clé a résidé dans l'interdiction des recrutements et des promotions, assortie de certaines exceptions, encore que le Rapport du Groupe spécial (voir encadré 2.2 plus haut) réclame une nouvelle politique en matière d'effectifs pour parvenir à d'importantes réductions structurelles des niveaux d'effectifs dans la fonction publique et le service civil.

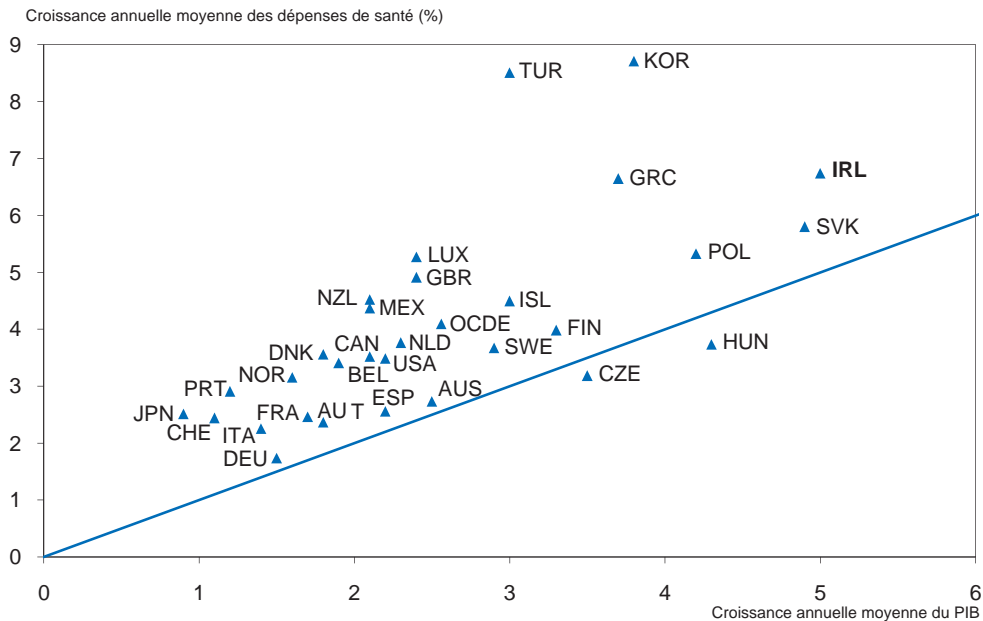
### **La nécessité de réaliser des gains d'efficience**

En principe, les hausses de salaires dans le secteur public étaient subordonnées à l'élimination de pratiques professionnelles inefficaces, telles que le mécanisme liant les rémunérations de différents segments du secteur public. Reste qu'en pratique, les progrès accomplis vers la mise en place de pratiques professionnelles plus efficaces sont difficiles à évaluer : bien qu'aient été publiés des rapports indiquant que les modifications convenues des pratiques professionnelles ont été mises en œuvre, aucun des éléments fournis ne permet de démontrer que de meilleurs résultats ont réellement été obtenus. En fait, l'envolée des recettes fiscales observée au cours des dix dernières années a peut-être ralenti le rythme des réformes structurelles relatives à la prestation des services publics, dans la mesure où il a été possible de répondre à l'insatisfaction du public concernant les services de santé et d'enseignement en rehaussant le niveau des dépenses publiques, sans remédier aux problèmes d'inefficience. Les contraintes imposées par une situation budgétaire plus tendue devraient conduire à une réévaluation des gains d'efficience ayant été réalisés, et à une approche plus ambitieuse de la réforme du secteur public, fondée sur une amélioration de la qualité des dépenses publiques. Il sera de plus en plus important de tirer le meilleur parti des ressources disponibles pour assurer une qualité élevée de prestation de services.

### **Dépenses de santé**

Assurer une utilisation efficace des ressources dans le secteur de la santé n'est pas chose aisée. Les dépenses publiques de soins de santé, en Irlande, ont augmenté nettement plus vite que la moyenne de l'OCDE entre 1995 et 2005 (graphique 2.10). Il s'agissait en partie d'un rattrapage après une période de repli, mais en 2006, les dépenses de santé représentaient une proportion du PIB nettement supérieure à la moyenne de l'UE.

Graphique 2.10. **Croissance annuelle moyenne du PIB et des dépenses réelles de santé par habitant, de 1997 à 2007**

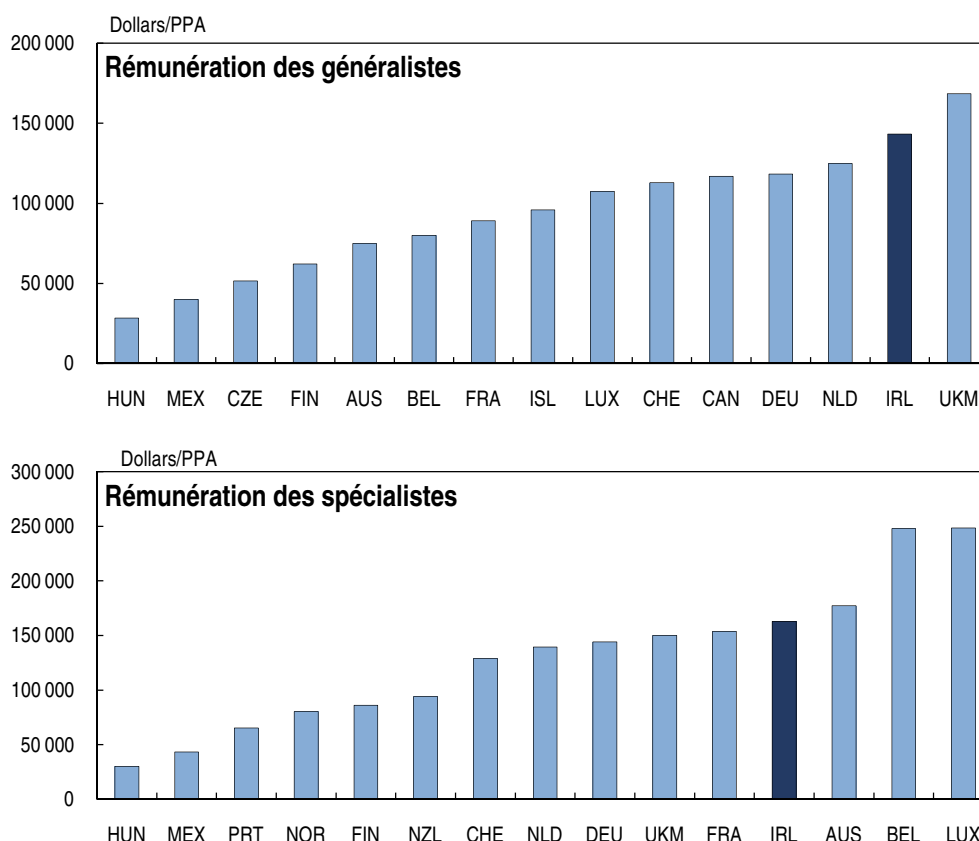


Source : Éco-Santé OCDE, 2009.


L'Irlande entre maintenant dans une période prolongée durant laquelle l'évolution démographique va exercer des pressions grandissantes sur le système de base du côté de la demande, sachant qu'une nouvelle hausse moyenne de l'ordre de deux points de PIB est prévue pour les cinq prochaines années (Commission européenne, 2009a). En outre, l'augmentation de la consommation de soins de longue durée résultant de l'évolution démographique se traduirait par un besoin de ressources supplémentaires équivalent à 1.5 point de PIB.

Le personnel hospitalier a augmenté d'environ un tiers au cours de la première moitié de la décennie. Si l'Irlande se caractérise encore par un nombre relativement faible de médecins par habitant, elle est dotée d'un personnel infirmier en activité extrêmement nombreux. Cela laisse entrevoir des problèmes de répartition des ressources, notamment dans la mesure où le nombre d'infirmières spécialisées est également faible et où il existe des difficultés de recrutement dans certains domaines et hôpitaux. La responsabilisation, les incitations et la flexibilité des cadres devraient être améliorées afin de contribuer à la concrétisation des changements nécessaires. En 2008 a été mis en place un cadre renforcé de maîtrise de l'emploi, qui intégrait un plafond de fin d'année et un objectif de reconfiguration à deux ans en vue du redéploiement de quelque 1 800 personnes du secteur hospitalier vers les domaines moins bien pourvus. Parallèlement, la rémunération des médecins a sensiblement augmenté, au point que les professionnels irlandais de la santé figurent parmi les mieux payés de la zone OCDE (graphique 2.11). De plus, la structure et les effectifs de l'organisme national chargé des services de santé, le *Health Service Executive (HSE)*, se traduisent par des frais généraux considérables, les dépenses étant davantage consacrées à l'administration qu'aux services de prise en charge directe des patients, ou à la réforme des modalités suivant lesquelles sont fournis ces services. Améliorer les soins de santé primaires

Graphique 2.11. Rémunération des professionnels de la santé en 2007



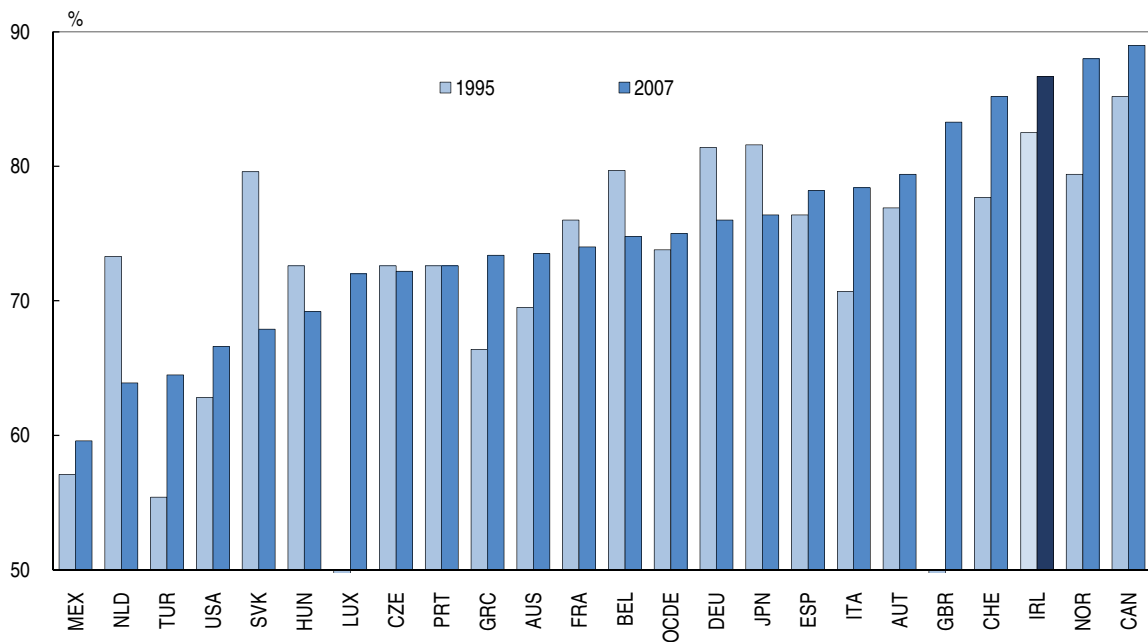
Source : Éco-Santé OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732454330626>

en créant des équipes de soins primaires dans tout le pays constitue un enjeu essentiel, et cela permettrait à la fois d'améliorer les services et de réduire les coûts, en partie grâce à l'atténuation des pressions injustifiées qui s'exercent sur le système hospitalier (OCDE, 2008b). Les progrès accomplis en la matière sont lents et entravés en partie par des problèmes administratifs.


Il est difficile d'évaluer les gains de productivité des services de santé, car la nécessité d'agréger des interventions et opérations très disparates complique la mesure de sa production. En Irlande, le nombre de lits d'hôpital par habitant a diminué au fil du temps et la durée des séjours s'est raccourcie, ce qui est encourageant (graphique 2.12), mais le nombre d'actes par médecin semble avoir diminué. Les résultats obtenus sur le plan de la santé s'améliorent à en juger par les indicateurs de mortalité/longévité, et l'espérance de vie est supérieure de près d'un an à la moyenne de l'OCDE. Une fois éliminée l'incidence des facteurs environnementaux, l'analyse de données transversales indique que les dépenses de soins de santé constituent un déterminant important des variations d'état de santé au fil du temps et entre pays, mais qu'elles n'offrent pas le même rapport coût-résultats suivant les pays (Joumard *et al.*, 2008). Ces données, qui portent sur le début de la décennie, ne mettent en évidence aucun problème d'inefficience relative marquée dans la fourniture des services médicaux en Irlande, mais elles laissent à penser qu'il serait peut-être possible de réduire les ressources employées tout en conservant la même qualité de

Graphique 2.12. Taux d'occupation des lits de soins aigus dans les hôpitaux, 1995 et 2007



1. Aux Pays-Bas et au Luxembourg, les taux d'occupation sont légèrement sous-estimés. En effet, alors que le nombre de jours à l'hôpital n'inclut que les patients y passant au moins une nuit, le nombre de lits de soins aigus (le dénominateur) inclut également les lits disponibles pour les soins de jour.

Source : Éco-Santé OCDE 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732462380548>

prestation. En tenant compte du nombre de professionnels de la santé et en éliminant l'effet d'autres facteurs, on constate que l'Irlande affiche des résultats inférieurs à ceux auxquels on pourrait s'attendre en termes d'état de santé. Il est difficile de parvenir à des conclusions solides concernant l'efficacité du système de santé, mais, dans l'environnement actuel, l'accent devrait être mis principalement sur la réduction des coûts.

Dans le budget de 2009, il est prévu que le secteur de la santé mette en œuvre des mesures d'économie représentant au total environ 800 millions EUR cette année. Étant donné qu'il est difficile de réduire les coûts salariaux à court terme, il est à craindre que la recherche d'économies n'ait un effet préjudiciable sur les services. En outre, le budget prévoyait également une diminution de la dotation affectée à la construction d'hôpitaux. S'il est naturel que les dépenses d'équipement soient limitées, il existe un risque que les coupes pratiquées se concentrent sur les postes de dépenses les plus faciles à réduire, au lieu d'être axées sur la diminution des coûts globaux élevés de fourniture des services médicaux.

Le caractère mixte du système de santé irlandais, qui relève en partie du secteur public et en partie du secteur privé, offre la possibilité d'augmenter les redevances d'utilisation dans le secteur privé. La moitié de la population dispose d'une assurance santé privée, et les paiements effectués à ce titre sont en partie subventionnés par le biais d'allègements d'impôts, qu'il serait peut-être bon de limiter. L'efficacité du système de cartes médicales devrait être réexaminée : elles sont accordées à environ un tiers de la population, à savoir les personnes entièrement tributaires de l'aide sociale ou celles dont le revenu est inférieur



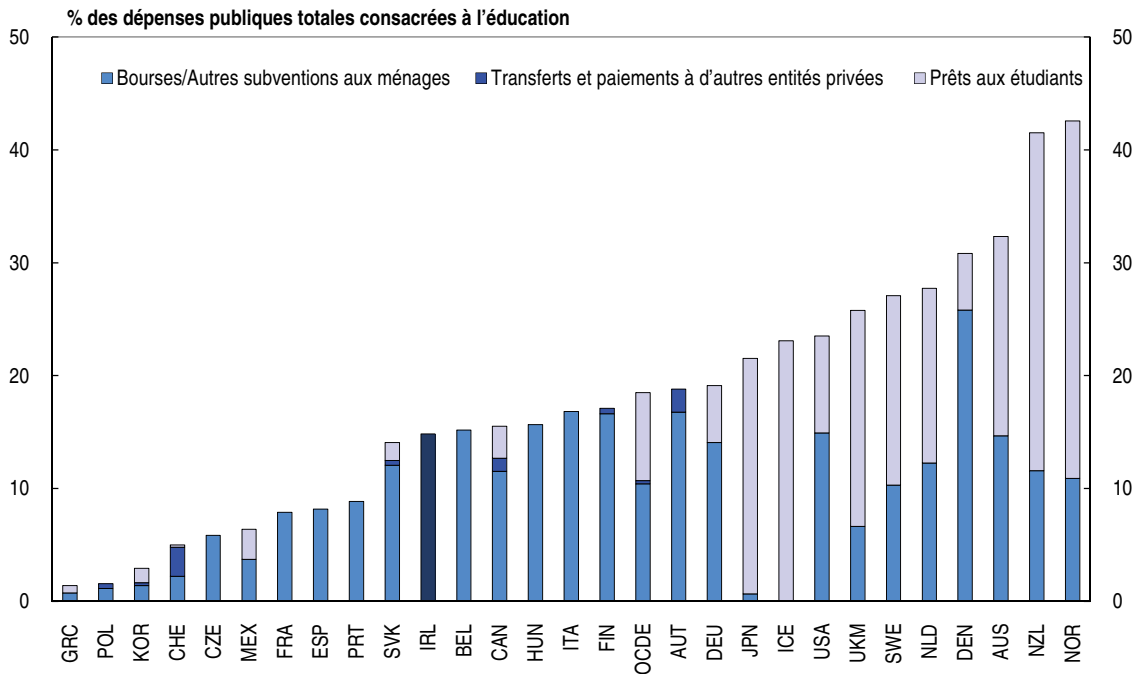
à un certain seuil, ainsi qu'à la plupart des individus de plus de 70 ans<sup>12</sup>. Les titulaires de la carte bénéficient de la gratuité des soins au point de dispensation. Une carte de consultation médicale permet à d'autres personnes de bénéficier gratuitement des services des médecins généralistes. Tous les autres citoyens doivent payer l'intégralité des prestations des généralistes auxquels ils recourent et des médicaments prescrits sur ordonnance, jusqu'à un certain plafond. Des frais sont facturés en cas d'hospitalisation et des droits peuvent être perçus en cas d'admission au service des urgences. Ce système est complexe et n'exploite pas de manière équitable les possibilités de participation des patients aux coûts des soins. Une réforme s'impose et un groupe a été mis sur pied afin de réexaminer le fonctionnement de ce dispositif ; il doit rendre son rapport en fin d'année.

### **Dépenses d'éducation**

Les dépenses publiques d'éducation représentaient seulement 4.2 % du PIB en Irlande en 2006, alors que la moyenne de l'UE s'établissait à 5.2 %, mais le montant dépensé par élève/étudiant est proche de la moyenne de l'UE (Sutherland *et al.*, 2007). Le nombre d'élèves/étudiants par enseignant figure maintenant parmi les plus bas de l'UE dans l'enseignement secondaire, tandis qu'il est plus proche de la norme dans le primaire et le supérieur (BCE, 2009b). Par ailleurs, les coûts salariaux par unité de production ont augmenté, et la proportion des dépenses courantes consacrée à la rémunération des enseignants dans le primaire, le secondaire et le post-secondaire non supérieur est nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE, à 75 % des dépenses courantes totales.

Si l'on considère les résultats scolaires en se fondant sur le niveau des élèves de 15 ans mesuré dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, l'Irlande est proche des normes internationales en termes de niveau de formation par rapport aux ressources engagées (Sutherland et Price, 2008). Néanmoins, une analyse économétrique laisse à penser que des dépenses plus élevées, et surtout des classes de taille plus réduite, ne débouchent pas sur des gains d'efficacité, que ce soit en Irlande en particulier ou dans les pays de l'OCDE en général. Qui plus est, il existe des gisements de gains d'efficacité dans le secteur de l'enseignement. Une comparaison avec les meilleures pratiques internationales laisse à penser que l'Irlande aurait pu économiser environ 12 à 18 % des ressources réelles consacrées à l'enseignement en 2003, tout en parvenant aux mêmes résultats sur le plan éducatif. Des gains supplémentaires pourraient être réalisés en hissant les établissements les moins efficaces au niveau des meilleurs. Ces gains d'efficacité dans l'enseignement pourraient être obtenus en réduisant l'apport en enseignants et en mettant en œuvre des réformes institutionnelles. Une plus grande autonomie décisionnelle au niveau des établissements, en particulier, tend à aller de pair avec des niveaux d'efficacité plus élevés, tandis que la petite taille des établissements est associée à des problèmes d'inefficacité.

Le niveau du soutien apporté par l'État à l'enseignement supérieur est sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.13). Les ressources globales disponibles sont encore réduites par l'absence de droits d'inscription, ce qui revêt un caractère régressif dans la mesure où les étudiants sont plus susceptibles d'être issus de milieux aisés et d'accéder à des emplois bien rémunérés une fois leur cursus terminé. Un système plus équitable et moins coûteux consisterait à mettre en place des frais de scolarité à l'entrée dans l'enseignement supérieur, financés par des prêts dont le remboursement ultérieur serait subordonné à l'obtention d'un niveau minimum de revenu, afin de rendre les établissements plus sensibles aux besoins des étudiants (OCDE, 2008). Les autorités ont

Graphique 2.13. **Subventions publiques à l'enseignement supérieur, en 2005**

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732535004844>

signalé qu'il était probable que des droits d'inscription soient introduits au niveau de l'enseignement supérieur à compter de 2010 et envisagent plusieurs options, notamment des prêts assujettis à des conditions de ressources.

### **Les dépenses de protection sociale doivent être mieux ciblées**

Si les ressources consacrées à la protection sociale ont été relativement limitées par le passé en Irlande, la générosité du système de protection sociale a été sensiblement renforcée au cours des dix dernières années. L'allocation pour enfant à charge a été quasiment multipliée par quatre, pour atteindre 166 euros par mois depuis 1997, la pension publique contributive a doublé pour s'établir aux alentours de 230 euros par semaine depuis 1999, et le montant hebdomadaire de l'allocation versée aux chômeurs de longue durée a également été multipliée par deux depuis 2010 et portée à 204 euros. Ces prestations sont élevées en termes de comparaison internationale, en particulier par rapport à celles accordées au Royaume-Uni. Étant donné que les dépenses de protection sociale représentent un tiers de l'ensemble des dépenses publiques et que la générosité des prestations reposait sur des conditions économiques plus favorables, leurs montants devront être révisés en fonction des nouvelles réalités.

Cela ne sera pas chose aisée, car l'inflation ne pourra servir à obtenir l'ajustement désiré en termes réels, comme par le passé. En fait, la baisse des prix a rendu la situation encore plus difficile. Dans le budget de 2009, les prestations sociales ont augmenté d'environ 3 % et il a été décidé de ne pas réduire leurs montants dans la loi de finances rectificative, malgré une baisse anticipée de près de 4 % des prix à la consommation<sup>13</sup>. Les prestations sociales devraient au moins diminuer dans les mêmes proportions que les prix. Des modifications

importantes sont apportées aux conditions d'octroi de certaines prestations, telles que la prestation complémentaire pour charges locatives (*Rent Supplement*), qui sera révisée à la baisse compte tenu de la diminution des loyers. Des changements plus substantiels sont néanmoins nécessaires. Les dépenses de protection sociale doivent viser à renforcer les ressources disponibles des personnes les plus démunies, et pour cette raison, il est prévu de soumettre à conditions de ressources ou d'imposer les allocations pour enfant à charge dans le cadre du budget de 2010. Plus généralement, les prestations qui ne sont pas assujetties aux ressources du ménage gardent un rôle important dans la politique de protection sociale et cette approche devrait être reconsidérée. Un recours accru aux conditions de ressources sera difficile à éviter, à moins de réduire sensiblement la générosité des prestations pour les ménages à faible revenu, ce qui devrait être étroitement coordonné avec les autres changements du système de prélèvements et de prestations.

### **Adapter les dépenses d'équipement aux nouvelles réalités budgétaires**

Des niveaux élevés d'investissement public peuvent être propices à la croissance, mais la situation budgétaire justifie une approche prudente à court terme. Les pouvoirs publics ont déjà procédé à de très importants ajustements dans leurs plans d'investissement en capital dans le cadre de leur effort d'assainissement : pour 2009, les dépenses d'équipement du Trésor représentent plus de 5 % du niveau anticipé du PNB et préservent l'essentiel de ce qui était prévu dans le plan national de développement. Ces dépenses se contracteront ensuite pour revenir à un niveau moyen de 2 % du PNB anticipé sur la période allant jusqu'à 2013, bien que cela reste relativement élevé par rapport aux autres pays. Les baisses sensibles des prix d'adjudication devraient contribuer à la réalisation d'une bonne partie du plan de développement national dans les délais prévus, ce qui contribuera à compenser l'incidence de la réduction des dépenses sur les disponibilités monétaires. En cas de ressources plus limitées, il faudra mieux hiérarchiser les priorités pour privilégier les projets qui contribuent le plus à la reprise économique.

Les partenariats public/privé (PPP) ont contribué à l'amélioration des infrastructures et des services publics, notamment à la construction de routes et à des projets de développement des locaux, comme les écoles. Pour les années 2005 à 2009, une enveloppe de 8.6 milliards d'euros sur les 36.3 milliards d'euros prévus d'investissements en capital sera financée par des investissements PPP. Ayant rencontré des difficultés similaires à celles d'autres pays lorsque ce type de mécanisme a été utilisé initialement, les PPP ont donné récemment de bons résultats en matière de construction routière, puisque de nombreux chantiers ont été réalisés sans dépassement de budget et avant les délais prévus. D'autres projets, comme le Centre national de conférences et le Complexe des tribunaux pénaux, font aussi ressortir la valeur des PPP dans la mise en place des infrastructures publiques. Compte tenu des pressions qui s'exercent sur les finances publiques, les possibilités de PPP devraient être sérieusement étudiées mais uniquement utilisées en cas de véritables gains d'efficacité ou de transfert de risques comptables et non dans le seul but de faire en sorte que les emprunts publics soient comptabilisés hors bilan.

### **Renforcer les règles et les institutions budgétaires**

La dégradation brutale des finances publiques tient à plusieurs facteurs, mais reflète pour partie les lacunes des institutions budgétaires durant l'expansion économique. Des erreurs de prévision ont inévitablement pesé dans la balance, mais plus fondamentalement, le système en place ne permettait guère de ne pas dépenser les recettes engrangées, ni

d'imposer un niveau d'excédent structurel qui soit compatible avec les objectifs de stabilité à long terme et de flexibilité à court terme, encore que des excédents aient été enregistré au cours de la majeure partie de la dernière décennie. Il est crucial de renforcer l'efficacité de la planification et de la gestion budgétaires pour obtenir un meilleur service public à partir des ressources existantes et de celles qui viendront s'y ajouter. Pour ce faire, il faudra mettre à profit les récentes innovations réalisées en matière de procédure budgétaire, et créer de nouvelles règles et institutions intégrant des garde-fous contre la récurrence des lacunes budgétaires du passé.

### **Vers un secteur des administrations publiques plus efficace**

#### **Améliorer l'efficacité du cadre budgétaire en recourant à la budgétisation axée sur les résultats**

Des procédures budgétaires efficaces peuvent permettre d'obtenir un meilleur rapport coût-efficacité, en établissant un lien plus étroit entre ressources et objectifs. Cela suppose une plus grande clarté en termes de résultats. Les déclarations annuelles de résultats mises en place en 2007 sont destinées à énoncer clairement les résultats escomptés en termes de service public à partir des fonds affectés. Les autorités ont étoffé depuis lors le cadre des déclarations annuelles de résultats, pour aligner davantage les ressources sur les objectifs stratégiques poursuivis. Ce cadre a été formellement intégré dans les procédures de contrôle parlementaire. Des analyses de l'OCDE consacrées à l'efficacité du secteur de l'enseignement montrent que les pays les plus performants en termes de qualité de leur gestion budgétaire tendent à être plus efficaces, au sens où ils parviennent à obtenir un niveau donné de formation en utilisant moins de ressources. L'efficacité du cadre budgétaire renvoie en l'occurrence à la mise en œuvre décentralisée d'une approche axée sur les résultats, fondée sur des objectifs clairs, l'existence d'un système crédible de récompense et de sanction, et des évaluations des performances (Sutherland et Price, 2007). Dans cette logique et à plus long terme, les déclarations de résultats devraient servir de référence dans le cadre du processus de vérification des performances pour la détermination des salaires dans le secteur public, tout en étant liées à d'autres processus tels que l'enchaînement en cascade des objectifs de performances et des évaluations des salariés. Certains des processus en place ont contribué utilement à l'identification des possibilités de coupes dans le cadre des travaux du Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public.

Le rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *Public Management Reviews: Ireland – Towards an Integrated Public Service* (OCDE, 2008b) soulignait la nécessité de mettre l'accent sur la dimension de système intégré du service public, en accordant davantage d'importance aux besoins et à la satisfaction des citoyens usagers pour déterminer si les résultats du service public sont conformes aux objectifs visés. Précédemment, le service public avait déjà adopté des initiatives, telles que le programme pour la qualité de service à la clientèle et les chartes des citoyens, pour mieux mesurer la satisfaction des usagers et améliorer la prise en compte des besoins du client. La gestion et les procédures du secteur public ont été renforcées, des analyses de rentabilité ont été entreprises dans tous les ministères, et le cadre d'information sur la gestion (MIF, *Management Information Framework*) a été déployé dans l'ensemble des administrations publiques. Des problèmes substantiels d'inefficacité résultent de la multiplicité d'organismes en place ; en vue de les rationaliser, le gouvernement a suivi les recommandations du rapport de l'OCDE, suivant lesquelles les réformes devraient se renforcer

et viser à mettre en place un système de service public intégré. En réponse au rapport de l'OCDE de manière plus générale, les pouvoirs publics ont créé une équipe de travail de haut niveau pour élaborer un cadre d'ensemble de renouvellement des services publics, s'appuyant à la fois sur l'analyse de l'OCDE et sur les initiatives en cours d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la prestation de services. Le rapport du groupe de travail et une déclaration publique sur la « transformation des services publics » ont été publiés en novembre 2008. Ces textes définissent un cadre trisannuel pour une transformation radicale du service public : ce cadre prévoit une nouvelle série d'études coût-efficacité, un programme d'examen organisationnel des différents échelons de l'administration et la création d'une unité nationale des achats publics. Le groupe spécial sur les effectifs de la fonction publique et les programmes de dépenses visé plus haut a été établi dans le même temps. L'ensemble du processus est supervisé par un comité ministériel et un groupe de pilotage composé de secrétaires généraux. Des rapports annuels seront publiés sur la mise en œuvre de ces réformes. À court terme, la nécessité de réduire les dépenses déterminera vraisemblablement les évolutions au sein du secteur public et contribuera à réduire les coûts. Certaines améliorations des processus gouvernementaux exigent aussi des investissements initiaux qui pourraient être retardés. Cependant, il importera dans les années qui viennent que la mise en œuvre des activités visant à transformer le secteur public débouche effectivement sur une administration publique plus réactive et plus orientée sur la prestation de services.

### ***Les analyses d'efficience aident à répartir les coupes budgétaires***

Les progrès en cours en matière d'efficience allocative et de rapport efficacité-coût devraient se concrétiser principalement en termes de rentabilité à long terme, mais ils ont également facilité le processus de répartition des coupes budgétaires. Une analyse de l'efficience des dépenses publiques a été lancée dans le cadre du budget de 2008, ce qui s'est traduit par une série de mesures d'économie en juillet 2008, puis par d'autres mesures prévues dans le budget de 2009. Des dispositions diverses ont été adoptées en matière d'efficience, ce qui s'est traduit par des économies au titre des services de conseil, de la publicité, des relations publiques et des marchés publics. Un examen des projets d'investissement a facilité la répartition des coupes pratiquées dans les dépenses d'équipement. Comme indiqué précédemment, des économies supplémentaires ont été proposées depuis. Les gains d'efficience peuvent être plus faciles à identifier lorsque les secteurs public et privé entrent en relation, ou lorsque le marché considéré présente des éléments de contestabilité. Néanmoins, l'externalisation est relativement limitée en Irlande et, faute de disposer des informations nécessaires, il est difficile pour le service public d'évaluer le coût auquel il fournit des services lui-même. Il faudrait s'interroger sur les moyens les plus efficaces de recourir à l'externalisation et sur la façon dont celle-ci pourrait accroître l'efficacité dans la fourniture de services au public. Il faudrait mettre en place un service central qui assurerait la diffusion des bonnes pratiques, et apporterait une assistance technique aux ministères pour sous-traiter les services dont l'externalisation serait avantageuse.

Toutefois, si les analyses d'efficience doivent jouer un rôle de plus en plus important, rien n'indique qu'elles contribuent à améliorer la capacité de prise des décisions stratégiques concernant la croissance des programmes à long terme, ou à hiérarchiser les priorités concernant les redéploiements de ressources d'envergure qui sont aujourd'hui nécessaires. L'approche précédente utilisée de longue date et consistant à prendre le « niveau existant de services » comme point de référence pour les allocations budgétaires n'a pas encouragé les

ministères à établir un ordre de priorités entre activités, ni à permettre une redistribution des ressources entre ministères. Un point de départ plus efficace des négociations entre ministères est un objectif imposé d'en haut qui soit rendu public – et non interne – pour les dépenses effectives globales. Cette contrainte lie davantage les ministères et encourage des gains d'efficacité ; des mesures similaires se sont révélées utiles dans des pays comme l'Australie et la Suède. C'est en Irlande que l'évolution a commencé dans cette direction avec le budget de 2008, qui a abandonné l'approche du niveau existant de dépenses pour utiliser le niveau de dépenses de 2008 (ajusté à la baisse) en fonction des réductions de dépenses réalisées en juillet 2008. Dans la loi de finances rectificatives d'avril 2009, l'État a signalé un nouveau progrès vers une approche plus verticale en établissant à l'avance le niveau global des réductions des dépenses courantes et en capital pour 2010 et 2011 : ces objectifs doivent servir de base au processus de négociation des dépenses pour le budget 2010. Pour que cette approche soit efficace, le caractère contraignant des objectifs de dépenses pour l'année à venir doit être clarifié dans le cadre des processus budgétaires existants et ces innovations, qui ont été introduites dans le contexte de l'assainissement budgétaire, devraient constituer un aspect permanent du cadre budgétaire, comme l'a demandé le groupe spécial dans son rapport en souhaitant des enveloppes de dépenses pluriannuelles formelles.

### **Améliorer le cadre de planification budgétaire**

Une fois que l'économie aura retrouvé une trajectoire de croissance viable, il sera nécessaire de créer un cadre budgétaire permettant de prévenir toute instabilité future. Cela comporte deux dimensions : des règles et des institutions budgétaires. Le cadre budgétaire intérieur de l'Irlande s'est fortement appuyé sur la série de règles imposées en vertu du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE : si ces règles sont importantes pour maintenir la discipline fiscale au niveau européen, ces institutions budgétaires ne se sont pas révélées suffisantes comme base principale de la politique budgétaire interne à l'Irlande et un cadre national plus solide est requis dans le contexte plus large du Pacte de stabilité et de croissance. Un problème tient au fait qu'il est difficile de manière générale d'évaluer les composantes conjoncturelles et structurelles sous-jacentes du solde budgétaire, en raison des effets des cycles des prix des actifs et des incertitudes qui entourent l'écart de production. Il est nécessaire de revoir les méthodes de calcul des positions budgétaires sous-jacentes, afin de minimiser la surestimation de la croissance potentielle et de permettre la constitution d'un fonds de stabilisation aux périodes de dynamisme des recettes.

L'essentiel est que les autorités fassent preuve de prudence quant à l'inclusion de sources de recettes instables. Ainsi, tout surcroît de recettes anormales de nature conjoncturelle doit être mis de côté, ce qui passe par l'octroi d'une plus grande importance à la situation nette des administrations publiques. En termes d'économie politique, il faut trouver un moyen institutionnel d'économiser au lieu de dépenser les recettes excédentaires, ce qui pourrait impliquer la création d'un fonds de stabilisation d'un type ou l'autre lorsque les paiements varient selon le cycle économique.

### **La nécessité de créer de nouvelles institutions budgétaires**

Pour mettre en place une budgétisation à moyen terme axée sur les moyens, il faut de nouvelles institutions réduisant le risque que des pressions politiques de court terme ne fassent dévier la politique budgétaire de la trajectoire viable qu'elle devrait suivre. D'un point de vue politique, un atout persistant du système irlandais réside dans le caractère participatif de la vie politique locale, qui permet d'éviter le type de déconnexion de l'électorat dont

pâtissent de nombreuses autres démocraties parvenues à maturité. Néanmoins, cet avantage constitue également une faiblesse d'un point de vue budgétaire, dans la mesure où les décisions politiques peuvent être prises dans une optique de court terme et sur des bases partielles. La détermination du niveau des impôts et des dépenses devrait rester partie intégrante du processus politique, mais une institution spécialisée indépendante, comme un conseil budgétaire ayant un accès suffisant à l'information pourrait élaborer des recommandations sur l'orientation budgétaire globale adéquate et les questions connexes.

De telles institutions budgétaires indépendantes existent dans certains autres pays européens et revêtent diverses formes (Commission européenne, 2009b)<sup>14</sup>. En Allemagne, il existe un groupe de conseillers économiques (« les sages ») et au Pays-Bas le Bureau central de planification exerce certaines de ces fonctions. Un des exemples récents les plus notables est le Conseil de la politique budgétaire créé en Suède (qui est opérationnel depuis août 2007) pour déterminer si les objectifs de la politique budgétaire sont atteints en ce qui concerne la viabilité à long terme, le niveau de solde budgétaire visé, le plafond de dépenses et la cohérence avec la situation conjoncturelle. Si l'Irlande devait emprunter cette voie, la réforme engagée pourrait concerner trois fonctions essentielles. La première concernerait l'évaluation et la formulation de recommandations sur l'orientation budgétaire globale. La deuxième a trait à l'évaluation des programmes de dépenses avant leur mise en œuvre, de façon à renforcer les évaluations internes croissantes susmentionnées. L'Irlande accuse un net retard par rapport à la norme européenne à cet égard. Il faut que les propositions de dépenses soient examinées afin de garantir la réalisation des objectifs visés au moindre coût pour les contribuables actuels et futurs. Enfin, la troisième fonction est le contrôle des dépenses a posteriori. Cette tâche est déjà assumée par le Contrôleur et vérificateur général des comptes d'Irlande, mais ses ressources et les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi sont plus limités que dans de nombreuses autres juridictions. Il conviendrait donc de lui accorder des prérogatives supplémentaires. Un véritable équilibre des pouvoirs doit être instauré pour empêcher que les erreurs du passé ne se répètent.

### Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire**

Un effort supplémentaire d'assainissement budgétaire substantiel et prolongé s'impose pour combler l'écart sous-jacent entre dépenses et recettes fiscales, même si le rythme de cet assainissement ne doit pas peser indûment sur la reprise à court terme. Ce processus d'assainissement, qui a déjà commencé, devra se poursuivre à long terme pour réduire la dette et préparer l'Irlande au vieillissement de sa population.

#### **Restructurer le système fiscal**

Il faudrait renforcer le système d'imposition afin d'accroître les recettes, de réaliser des gains d'efficacité et de parvenir à une plus grande équité :

L'assiette de l'impôt sur le revenu devrait être élargie. Tous les allègements d'impôt ont été réexaminés par la Commission de la fiscalité. Ces examens devraient avoir lieu à intervalles réguliers. De nombreux allègements d'impôt devraient être éliminés. Dans les autres cas, la déductibilité fiscale devrait être limitée au taux normal, et non appliquée au taux marginal, et le montant global des dégrèvements accordés devrait être plafonné. La déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires devrait être supprimée progressivement, et un impôt sur la propriété immobilière devrait être créé.

### Encadré 2.3. **Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire** (suite)

Les prélèvements sur les revenus récemment mis en place devraient être intégrés dans le régime de l'impôt sur le revenu, et les abattements individuels devraient être réduits seulement une fois que l'assiette de cet impôt aura été élargie.

#### **Réduire et rééquilibrer les dépenses publiques**

Des allègements sensibles des dépenses publiques s'imposent. Une amélioration de la répartition des ressources, une réduction des coûts et une modernisation du service public (fondée notamment sur une meilleure utilisation des technologies de l'information) contribueraient à atténuer l'effet de ces coupes sur les services de base :

Les dépenses d'investissement devraient être révisées à la baisse conformément à ce qui est prévu actuellement, afin que se poursuivent les efforts de modernisation de l'infrastructure, quoique à un rythme plus lent. Il conviendrait de continuer à évaluer les projets avec soin en fonction de l'évolution des circonstances économiques. Les redevances d'utilisation devraient être augmentées lorsque c'est possible. Les projets devraient être financés par le biais de partenariats public-privé (PPP) lorsque des risques peuvent être transférés au secteur privé à un prix raisonnable, ou que des gains d'efficacité peuvent être réalisés.

Les rémunérations dans le secteur public devraient faire l'objet d'un examen indépendant, tenant compte de la baisse des salaires et de la dégradation des conditions d'emploi dans le secteur privé. Les retraites du secteur public devraient être revues en fonction de l'évolution des besoins et des pratiques dans les autres secteurs, le mécanisme de revalorisation des pensions versées devrait être réexaminé, et la mise en œuvre progressive des réformes antérieures devrait être accélérée. Les effectifs du secteur public devraient être réduits.

Les dépenses de protection sociale devraient être mieux ciblées. Il devrait être envisagé de recourir davantage aux conditions de ressources. Les prestations devraient, de manière générale, être imposables. Les prestations versées devraient être révisées en fonction de la baisse des salaires.

Dans le secteur de la santé, les autorités devraient réduire les dépenses et améliorer les services en diminuant les coûts et en redéployant les effectifs. Le système de la carte médicale et la déductibilité fiscale des dépenses médicales devraient être reconsidérés.

Dans le domaine de l'enseignement, les ressources devraient être redéployées plus efficacement et les tailles des classes pourraient être augmentées dans l'enseignement secondaire. Les pouvoirs publics devraient mettre en place des droits d'inscription universitaires, financés par des prêts dont le remboursement ultérieur serait subordonné à l'obtention d'un niveau minimum de revenu.

#### **Réformer la procédure budgétaire**

Un renforcement des institutions budgétaires améliorerait la crédibilité de l'assainissement budgétaire, et contribuerait à éviter la formation de futurs déséquilibres budgétaires sous-jacents. Ce renforcement devrait se décliner de la façon suivante :

Les orientations pluriannuelles en matière de dépenses courantes énoncées dans la loi de finances rectificative de 2009 devraient être pérennisées. Un plafond global de dépenses devrait être adopté au lieu d'utiliser comme point de référence des dépenses « le niveau existant de services » comme on le faisait jusqu'ici.



### Encadré 2.3. Résumé des recommandations relatives à la politique budgétaire (suite)

Les règles et institutions budgétaires intérieures irlandaises devraient être étoffées et ne plus se limiter aux mécanismes du Pacte de stabilité et de croissance, afin que puissent être enregistrés des excédents plus importants en période favorable. Il faudrait envisager de créer un conseil budgétaire indépendant à même d'évaluer l'orientation globale de la politique budgétaire et de déterminer l'efficacité des programmes publics. L'instauration d'un fonds de stabilisation ou de contributions conjoncturelles au *National Pensions Reserve Fund* (NPRF, Fonds national de réserve pour les retraites) devrait être étudiée.

Le gouvernement devrait publier un compte de patrimoine exhaustif du secteur public, indiquant avec exactitude les engagements hors bilan relevant des contrats de PPP et les éléments liés au soutien apporté au secteur bancaire.

Il est possible d'améliorer encore l'efficacité du cadre budgétaire en utilisant les déclarations de résultats comme référence dans le cadre du système de rémunération liée à la performance et d'évaluation des salariés, dans le contexte d'une plus grande souplesse de gestion et d'une mobilité accrue.

Les autorités peuvent améliorer le rapport coût-efficacité du service public en continuant à mettre l'accent sur sa dimension de système intégré, en s'attachant à réduire les problèmes d'inefficience qui résultent de la multiplicité d'organismes en place. Les autorités pourraient accroître les retombées positives des analyses d'efficience en recourant davantage à l'externalisation et en cernant mieux les bonnes pratiques.

### Notes

1. Il faudrait pour cela un arrêté ministériel, qui n'a pas encore été introduit.
2. La durée médiane des épisodes recensés par Guichard et al. (2007) était de deux ans. Dans 25 cas, l'assainissement budgétaire avait duré au moins quatre ans, et dans trois cas, il s'était étalé sur sept ans. L'amélioration du solde primaire sous-jacent avait été d'au moins 4 % du PIB potentiel dans 31 des épisodes considérés, et d'au moins 7 % dans neuf de ces cas.
3. L'objectif adopté dans le cadre du Programme de relance économique et du budget de 1987 était de réduire le besoin de financement du Trésor de 6 à 8 points de PIB en l'espace de trois ans, ce qui a été fait plus rapidement.
4. La mesure de la dette utilisée dans ce chapitre est fondée sur la définition de Maastricht, sauf indication contraire. Cette définition diffère de celle du système de comptabilité nationale de l'OCDE sur deux points essentiels : la définition de Maastricht est un peu plus étroite et les engagements sont exprimés en termes nominaux et non en valeur marchande ou effective.
5. Les taux de l'impôt sur les plus-values, de l'impôt des acquisitions en capital et du taux sur la rétention des dépôts porteurs d'intérêts, sont accrus en deux phases pour être portés de 20 à 25 %. Le taux des droits de sortie sur les fonds d'investissement et les produits d'assurance-vie ont aussi été accrus de 5 points de pourcentage. Le seuil au-delà duquel s'applique le taux sur les acquisitions en capital a été ramené à 20 %.
6. Si les produits des transactions relatives aux logements et aux biens immobiliers à usage commercial ont indéniablement contribué de manière importante à l'augmentation des recettes d'impôt sur les plus-values, d'autres opérations assujetties à ce prélèvement, telles que les cessions d'actions cotées et non cotées ainsi que de terrains constructibles et de terres agricoles, ont également pesé lourdement dans la balance.
7. Rapport du Tax Forecasting Methodology Review Group, février 2008.

8. Le régime d'imposition irlandais de l'épargne-retraite est en fait très proche d'un système de type EEE, conjuguant l'exonération des cotisations de retraite pendant la phase d'épargne, l'exonération des revenus de placement pendant la phase d'accumulation, et l'exonération des pensions pendant la phase de versement (OCDE, 2008).
9. Ces prélèvements sont réalisés sur les revenus supérieurs à 18 304 euros par an, avec certaines exceptions (pour les personnes de plus de 65 ans et les titulaires de cartes médicales) et exonérations (concernant les transferts sociaux).
10. En l'occurrence, le danger réside surtout dans le fait que l'avantage dont dispose l'Irlande est tributaire de décisions prises ailleurs, concernant les taux d'imposition appliqués tant aux États-Unis et dans les autres grands pays que dans des économies concurrentes comme celles d'Europe de l'Est. L'Irlande continuera probablement de bénéficier d'un avantage en termes d'imposition des sociétés, mais il ne faut pas oublier que ces recettes dépendent en partie de facteurs extérieurs et que ceux-ci peuvent varier.
11. Cela n'entrait pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial sur les effectifs dans la fonction publique et les programmes de dépenses.
12. Cette prestation universelle est soumise à conditions de ressources pour les personnes de 70 ans et plus depuis janvier 2009, mais à partir d'un niveau de revenu très élevé.
13. La prime de décembre a toutefois été supprimée cette année.
14. En 2005, 13 des États membres de l'UE15 disposaient de telles institutions, dont certaines émettaient des recommandations normatives, tandis que d'autres publiaient des prévisions économiques et budgétaires ; néanmoins, seuls 4 États membres faisaient appel à des institutions budgétaires indépendantes pour la préparation de leur budget et leur planification budgétaire à moyen terme (Commission européenne, 2009b).

## Bibliographie

- Agence nationale de gestion du Trésor (2009), *Press Release, Quarter 1 Update*, National Treasury Management Agency (NTMA), 8 avril 2009.
- BCE (Banque centrale européenne) (2009), « La composition fonctionnelle des dépenses publiques dans l'Union européenne », *Bulletin mensuel de la BCE*, avril 2009.
- BCE (2009), « Évolutions économiques et monétaires », *Bulletin mensuel de la BCE*, mars 2009.
- Commission de la fiscalité (2009), *Rapport de la Commission de la fiscalité*, septembre.
- Commission européenne (2009a), *2009 Ageing Report*, *European Economy* 2|2009.
- Commission européenne (2009b), *Public Finances in EMU*.
- Direction des impôts (2000), *Statistical Report 2000*, Revenue Commissioners.
- Direction des impôts (2006), *Statistical Report 2006*, Revenue Commissioners.
- Fitz Gerald et al. (2008), *Medium-Term Review 2008-2015*.
- Groupe chargé de réexaminer la méthodologie des prévisions fiscales (2008), *Report of the Tax Forecasting Methodology Review Group*.
- Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public (2009), *Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*, volumes I et II, juillet, Dublin.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Paris.
- Joumard, I., C. André, C. Nicq et O. Chantal (2008), « Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Healthcare Resources and Efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627, Paris.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417, Paris.
- Ministère des Finances (2006), *Budget 2006 – Review of Tax Schemes*, décembre.
- Ministère des Finances (2008), *Ireland – Stability Programme Update*, octobre.
- Ministère des Finances (2009), *Addendum to the Irish Stability Programme Update*, janvier.

- Ministère des Finances (2009), *Macroeconomic and Financial Framework*, 2009-13,
- Ministère du Taoiseach (2008), *Transforming Public Services, Report of the Task Force on the Public service*, novembre.
- OCDE (1991), *Études économiques de l'OCDE – Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Public Management Reviews: Ireland. Towards an Integrated Public Service*, OCDE, Paris
- OCDE (2009), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, Paris.
- OCDE (2009b), *Tax Expenditures and base broadening*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Perspectives économiques de l'OCDE – Rapport intermédiaire*, mars 2009, Paris.
- Organisme d'évaluation du service public (2007), *Report of the Public Service Benchmarking Body*.
- Standard and Poor's (2009), *Ratings Direct*, 30 mars 2009.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Paris.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Paris.
- Tol et al. (2008), « A Carbon Tax for Ireland », ESRI.



## Chapitre 3

# Le marché du travail : mettre les gens au travail

*Le marché du travail irlandais est en plein ajustement par suite d'un effondrement de la production, concentré sur les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, qui a provoqué une forte contraction de l'emploi et porté le chômage à des niveaux élevés, malgré une vague d'émigration. L'Irlande a un marché du travail flexible du point de vue de la réglementation et nombreuses sont les données qui montrent que les salaires nominaux accusent déjà une baisse. Cependant, le chômage de courte durée risque fort de se pérenniser sous l'effet conjugué d'indemnités relativement généreuses offertes aux travailleurs peu qualifiés et, ce qui est plus important, de mesures d'activation insuffisantes. Bien que certaines mesures aient été prises face à la montée du chômage, il faudrait encourager et aider davantage les chômeurs à retourner au travail et durcir les conditions d'accès aux programmes d'aide. Pour le moyen terme, il s'agirait de favoriser l'activité des femmes en supprimant les obstacles existants dans le système d'impôts/transferts, d'aider les parents isolés en renforçant l'aide dont ils bénéficient et l'obligation qui leur est faite de travailler, et il faudrait déployer des efforts plus systématiques afin d'éviter que l'invalidité ne serve de passerelle vers l'inactivité.*

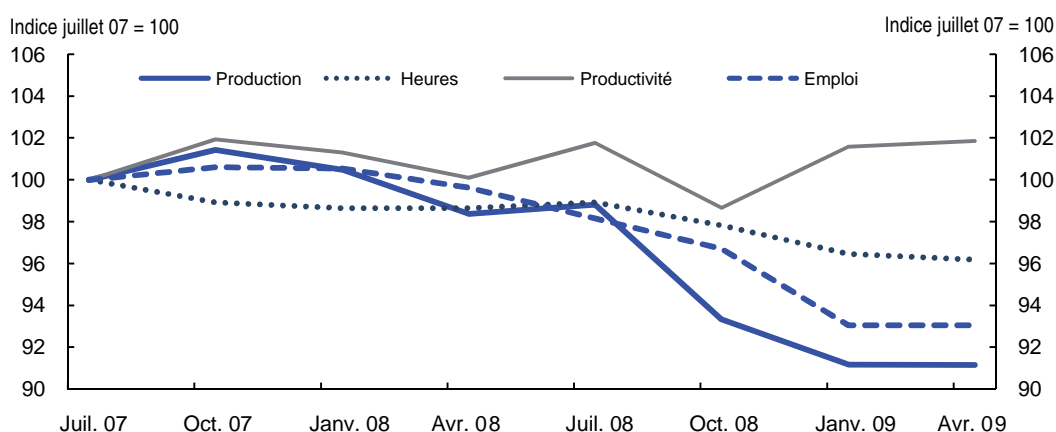
La situation sur le marché du travail s'est dégradée rapidement : l'emploi a reculé de plus de 7 % depuis le point haut du cycle et le chômage est passé d'un taux moyen de 4.5 % en 2007 à près de 12 %<sup>1</sup>. Dans le court terme, la dégradation du marché du travail ne pourra que continuer de se dégrader. Mettre les gens au travail devrait être la priorité absolue car un taux élevé de chômage de courte durée peut conduire à un niveau de chômage durablement plus élevé. Si l'on veut éviter cela, il faut réduire le niveau des prestations liées au chômage afin d'améliorer les incitations à travailler et, ce qui est plus important, renforcer et rendre plus efficaces les mesures d'activation afin d'aider à maintenir les pressions sur les salaires, et éviter que les chômeurs de longue durée ne soient coupés du marché du travail. Dans le long terme, une élévation des taux d'activité parmi les groupes participant peu à la vie active mettrait davantage de personnes au travail et améliorerait les niveaux de vie.

Le marché du travail irlandais est relativement flexible et favorable à la croissance à long terme. Avant la récession, la faiblesse du chômage et la progression de l'emploi étaient impressionnants en comparaison des autres pays : le nombre de personnes ayant un emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 3.2 % sur la période 2001-07, et la part de la population en âge de travailler participant à la population active est passée à 64.1 %. Le taux de chômage moyen ne dépassait pas 4.5 %, l'un des taux les plus bas dans la zone OCDE. L'Irlande enregistrait des entrées nettes de migrants massives et sans précédent. Malgré une diminution du nombre moyen d'heures ouvrées par travailleur au cours de cette période, la hausse des taux d'emploi, en compensation, a été suffisante pour élever le taux d'utilisation de la main-d'œuvre. La croissance de la productivité du travail, à un taux annuel moyen de 2.3 %, a été forte et les salaires réels ont progressé notablement, quoiqu'à un rythme moins rapide qu'à l'époque du Tigre celtique. Par ailleurs, la hausse des salaires réels a été moins bridée au cours de cette phase d'expansion que durant la période précédente et les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté plus vite. Il n'en demeure pas moins que la performance de l'Irlande a été remarquable par rapport à celle d'autres pays.


## L'ajustement à court terme du marché du travail

### ***Le ralentissement économique a touché les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre***

La contraction de la production depuis 2007 a réduit fortement la demande de main-d'œuvre : l'emploi a reculé de 7.4 % entre le pic conjoncturel et le premier trimestre de 2009 et le nombre moyen d'heures travaillées pour les personnes ayant un emploi a diminué (graphique 3.1). La baisse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre a été moins prononcées que celle de la production, de sorte que la productivité horaire du travail a aussi diminué. Avec l'affaiblissement de la demande de main-d'œuvre, le taux de chômage standardisé a fait un bond, passant d'environ 4.5 % à la fin de 2007 à 12.4 % en août 2009<sup>2</sup>. La montée du chômage a été en partie atténuée par une diminution de la population active, due principalement à une baisse du taux d'activité d'environ 1.5 point. Les entrées de

Graphique 3.1. **Ajustement du marché du travail au cours de la récession actuelle**

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Enquête nationale trimestrielle auprès des ménages (QNHS) du CSO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732541761810>

nouveaux migrants se sont ralenties très sensiblement et le nombre de migrants dans la population active a diminué de 10 % au cours de l'année qui s'est terminée au deuxième trimestre de 2009, inversant partiellement l'immigration de ces dernières années. Les départs de ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne ont été particulièrement importants. La hausse d'un point de pourcentage du taux de chômage depuis le début du ralentissement économique a été la deuxième plus forte dans la zone de l'OCDE, d'autres économies hautement tributaires de la construction comme l'Espagne et les États-Unis ayant été aussi durement touchées.

L'emploi a commencé de baisser d'abord dans le secteur de la construction et d'autres secteurs de production où l'effectif de travailleurs avait marqué son point le plus haut au premier semestre de 2007 (tableau 3.1). Au début de 2008, la contraction de l'emploi a gagné d'autres secteurs, notamment le commerce de gros, les transports et la finance. L'emploi dans le secteur de la construction a diminué d'environ un tiers depuis son pic, avec des pertes de 5-7 % à ce jour dans le secteur manufacturier, les services de distribution, et l'hôtellerie et la restauration. Ces réductions correspondent principalement aux branches les plus sévèrement touchées par la crise, qui se caractérisent par une assez forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction<sup>3</sup>. Ces secteurs ont été les principaux moteurs de la progression de l'emploi durant la phase d'expansion : la

Tableau 3.1. **Évolution de l'emploi par secteur**

	2008 Niveau (milliers)	Variation : 2003-08 (milliers)	Variation : 2007-08 (milliers)
Agriculture, sylviculture et pêche et autres branches de production	405	-12	-6
Construction	255	88	-27
Hôtellerie, restauration, commerce de gros et de détail	435	63	0
Transport, entreposage et communication	122	10	-0
Services financiers, aux entreprises et autres	417	81	9
Administration publique, défense, éducation et santé	470	80	12
Emploi total	2 104	310	-13

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

construction, les services financiers et aux entreprises, et les services de distribution et autres ont contribué chacun pour environ un cinquième à la hausse globale depuis 2003. La récente contraction de l'emploi industriel accélère une baisse tendancielle déjà amorcée depuis le pic de 2001. L'emploi dans les branches d'activité principalement non marchande, comme l'administration et la santé publiques, a représenté une part importante de la croissance de l'emploi ces dernières années et il continue de croître, même s'il faut s'attendre à un ralentissement, voire une inversion, du fait des compressions de dépenses publiques. La situation du marché du travail s'est dégradée beaucoup plus rapidement pour les hommes que pour les femmes : le recul de l'emploi pour les hommes a été plus de deux fois plus marqué et leur taux de chômage est maintenant près du double de celui des femmes. Cela tient au fait que les hommes sont plus nombreux à travailler dans les secteurs, comme la construction, qui ont le plus souffert de la récession. L'impact sur les femmes pourrait s'aggraver dans le court terme du fait que les suppressions d'emplois s'étendent à d'autres secteurs, et dans le moyen terme parce que les salaires réels diminuent et que les décisions des femmes concernant leur participation à la population active sont généralement plus sensibles à la rémunération que celles des hommes.

### ***Enseignements à tirer des épisodes passés d'affaiblissement de la demande de main-d'œuvre***

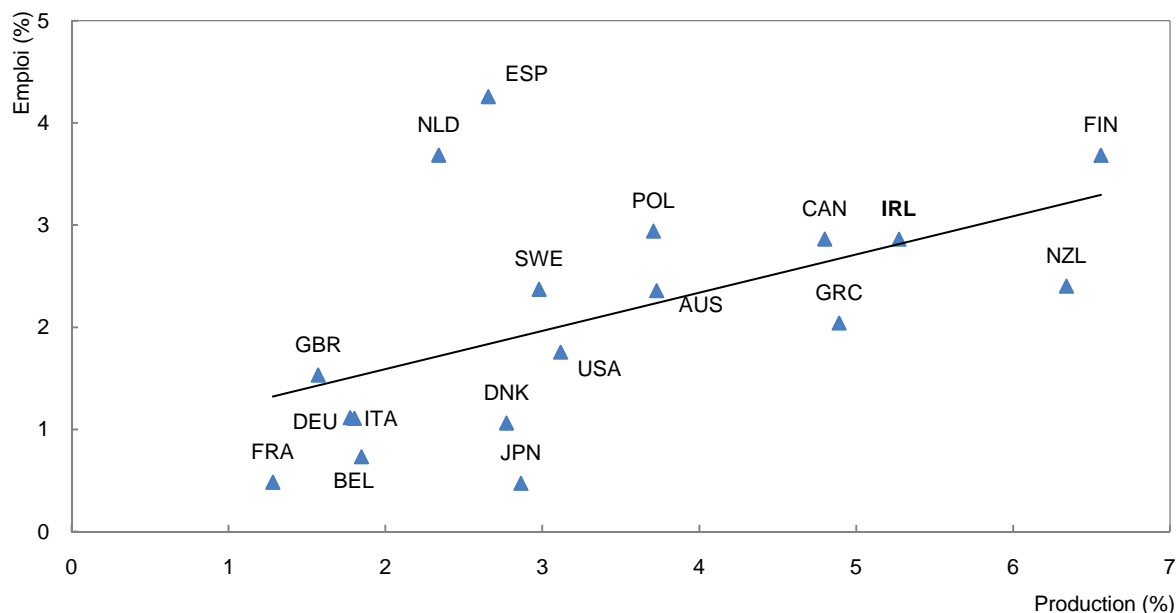
Il est trop tôt pour dire comment le marché du travail s'adaptera finalement à la récession économique. Les épisodes passés donnent certaines indications, mais l'évolution structurelle et les caractéristiques précises de la situation présente faussent nécessairement la comparaison. L'ajustement peut passer soit par la marge extensive (nombre de travailleurs), soit par la marge intensive (nombre moyen d'heures travaillées). L'ajustement sur la marge extensive peut être plus coûteux car l'adéquation de l'emploi entre les entreprises et les travailleurs est rompue et cela crée du chômage, ce qui augmente le coût et entraîne un risque de sortie quasi permanente du marché du travail. Sur la période 1983-2007, l'ajustement sur la marge extensive explique presque intégralement la variation de l'utilisation de la main-d'œuvre en Irlande, davantage que dans un échantillon d'autres pays européens (OCDE, 2009)<sup>4</sup>. La plupart de ces ajustements dans le chômage en Irlande peuvent s'expliquer par la variation du taux d'emploi, encore que le taux d'activité varie aussi. L'ajustement du nombre moyen d'heures travaillées a joué un rôle peu important et a été moins marqué que dans pour le pays moyen de l'échantillon. L'instabilité globale du marché du travail irlandais est aussi élevée sur l'ensemble du cycle, en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 3.2). Cela reflète la variabilité de la production, probablement plus forte dans les petites économies où cette dernière est moins diversifiée et qui sont plus exposées aux chocs internationaux. Cela reflète aussi les paramètres de l'action gouvernementale qui permettent un ajustement rapide sur le marché du travail. On retrouve cette même combinaison de facteurs structurels et de facteurs liés à l'action publique en Finlande et en Nouvelle-Zélande.

La sensibilité au cycle économique varie grandement selon les groupes de la population active. Les jeunes travailleurs risquent davantage d'être touchés en raison de leur expérience limitée sur le marché du travail et des règles d'ancienneté. En moyenne dans la zone de l'OCDE, la sensibilité des travailleurs âgés à la conjoncture est supérieure d'un cinquième à celle des travailleurs d'âge très actif (OCDE, 2009). Les coûts de rotation de la main-d'œuvre sont généralement plus élevés pour les travailleurs plus qualifiés et,




Graphique 3.2. **Variation conjoncturelle de la production et de l'emploi**

Variance des écarts par rapport au potentiel, 1981 à 2007



Source : OCDE (2009b), Base de données des Perspectives économiques, n° 85, et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732561818505>

partant, le demande de travailleurs peu qualifiés est plus sensible au cycle de l'activité. La part des jeunes (de moins de 25 ans) dans la population active est d'environ 15 %, analogue à ce qu'elle était au début des années 90 mais inférieure d'environ 10 points à ce qu'elle était au début des années 80. L'impact conjoncturel de la récession actuelle sur l'emploi global pourrait par conséquent être moindre que dans les années 80. Le nombre total d'heures travaillées dans certains secteurs est plus variable que dans d'autres, selon la variation cyclique de la production et l'incidence que cela a sur la demande de main-d'œuvre. Les entreprises qui dépendent davantage du crédit extérieur ont plus de mal à retenir la main-d'œuvre. Dans la zone de l'OCDE, c'est dans le secteur de la construction que l'utilisation de la main-d'œuvre est le plus sensible à la conjoncture ; viennent ensuite la production de biens durables et les services aux entreprises (OCDE, 2009). En 2007, la part des travailleurs de la construction en Irlande étaient environ deux fois plus élevée que la moyenne dans la zone de l'OCDE, d'où l'ajustement relativement important de l'emploi global observé par la suite.

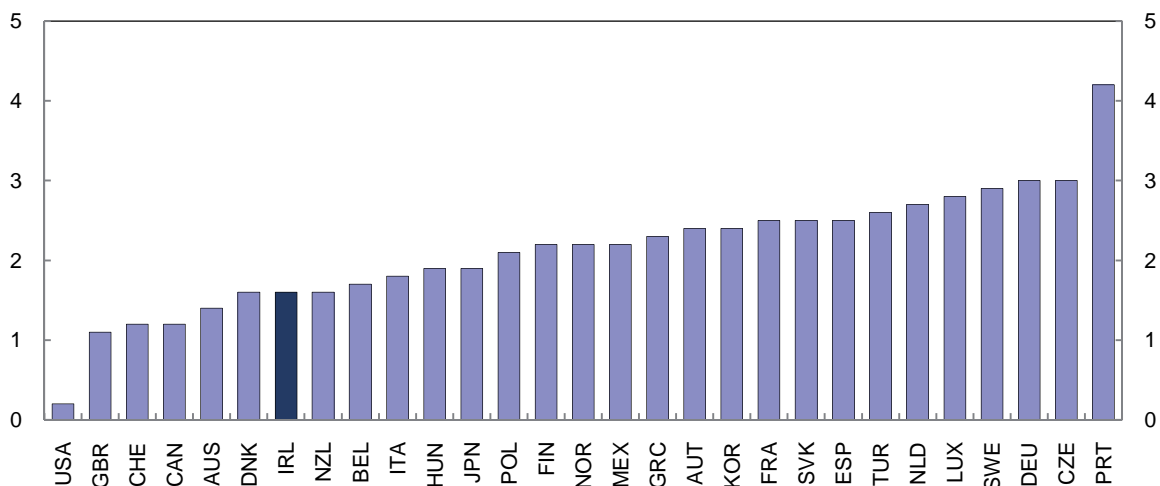
De plus, la flexibilité du marché du travail irlandais s'est peut-être accentuée du fait de la proportion grandissante de travailleur à temps partiel, dont les horaires de travail varient plus facilement et qui peuvent coûter moins cher à licencier. Si l'on définit le travail à temps complet comme étant un travail de plus de 30 heures sur une semaine normale, 20 % des travailleurs en Irlande avaient un emploi à temps partiel en 2008. Cette part représente à peu près le double de ce qu'elle était au début des années 90, supérieure à la moyenne européenne et analogue à celles des autres pays anglophones. Plus d'un tiers des femmes ayant un emploi travaillaient à temps partiel. En 2007, environ un dixième des travailleurs avaient un contrat de durée déterminée, ce qui est beaucoup moins que la moyenne de la zone OCDE. Le recours limité à ces contrats s'explique en partie par le fait qu'une législation souple en matière de protection de l'emploi a évité la création d'un

marché du travail à deux niveaux comme cela s'est produit dans certains autres pays de l'OCDE. Environ 17 % de la main-d'œuvre civile est un travailleur indépendant, proportion à peu près conforme à la moyenne de la zone OCDE et en baisse d'environ un quart par rapport à ce qu'elle était il y a 20 ans. Les travailleurs indépendants ont généralement une position moins sensible à la conjoncture que les autres groupes de travailleurs, en particulier parce qu'ils se trouvent souvent dans la tranche d'âge relativement stable de 25-54 ans (OCDE, 2009a). La situation est peut-être légèrement différente en Irlande du fait que le travail indépendant est courant dans le secteur de la construction et qu'il est donc peut-être plus sévèrement touché par la récession actuelle.

### **Une législation souple en matière de protection de l'emploi devrait accélérer l'ajustement**

La réglementation souple du marché du travail irlandais facilite l'ajustement en cas de chocs : l'indicateur OCDE de restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) laisse penser que l'Irlande est parmi les pays qui ont une LPE relativement moins stricte, tout comme l'Australie et le Danemark, et nettement différente de celles dans la zone euro (graphique 3.3). Les travailleurs ont droit à des indemnités de licenciement équivalant à deux semaines de salaire par année d'ancienneté, dans la limite d'une rémunération annuelle de 30 000 euros, sur lesquelles les employeurs reçoivent une ristourne de 60 % financée par les cotisations de sécurité sociale et un fonds de recours en cas d'insolvabilité de l'employeur. De nombreux employeurs privés optent pour des paiements beaucoup plus élevés. Le paiement minimum légal est à peu près deux fois plus généreux que dans le système en vigueur au Royaume-Uni, dans lequel les employeurs ne bénéficient plus d'une ristourne de l'État. Une nouvelle législation adoptée en 2007 concernant les licenciements collectifs exceptionnels prévoit des délais de préavis plus longs. Par ailleurs, une commission détermine si certains licenciements collectifs envisagés sont motivés par le remplacement des travailleurs en place par des travailleurs

Graphique 3.3. **Les réglementations du marché du travail encourageant la flexibilité<sup>1</sup>, (2008)**



1. Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi, sur une échelle allant de 0 (réglementation la moins stricte) à 6 (réglementation la plus stricte).

Source : OCDE, Principales statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732566116216>

moins bien payés, encore que ces dispositions ne semblent pas avoir eu, concrètement, d'impact sur le fonctionnement du marché du travail. Du point de vue de l'ajustement de l'emploi par suite de chocs défavorables, une plus grande souplesse de la réglementation a un double effet : la montée immédiate du chômage est sans doute plus prononcée du fait qu'il est plus facile pour les entreprises de licencier des travailleurs, mais la phase de chômage accru dure moins longtemps car les entreprises n'hésitent pas à embaucher de nouveau du fait que l'engagement est moins coûteux. Des résultats d'études économétriques semblent indiquer que la LPE irlandaise, moins stricte, n'a eu qu'un effet peu marqué sur le chômage en comparaison de la moyenne des pays de l'OCDE (Duval et al., 2007). Les données d'observation internationales laissent penser que le principal effet des paramètres de la LPE qui n'entravent pas l'ajustement est d'affaiblir les perspectives d'emploi des jeunes travailleurs, même s'ils peuvent aussi laisser les travailleurs âgés plus exposés aux variations de l'emploi (Bassanini et Duval, 2006).

Des marchés de produits concurrentiels, encouragés par une réglementation (RMP) relativement peu restrictive en Irlande, aident aussi à l'ajustement du marché du travail en accélérant les ajustements dans l'activité. Des obstacles à l'entrée peu élevés, par exemple, aideront de nouvelles entreprises à pénétrer sur le marché et à commencer d'embaucher dès que la demande se redressera. D'autres aspects de l'économie irlandaise peuvent cependant restreindre davantage la flexibilité. En particulier, une infrastructure insuffisante rend plus difficile de se déplacer pour aller travailler dans une autre région du pays, même si des améliorations récentes rendent sans doute ces déplacements quotidiens plus aisés. De plus, le coût élevé du logement et le caractère limité du marché locatif privé peuvent obliger à des déplacements plus lointains. Cela peut poser un problème grandissant dans la mesure où la valeur acquise du logement, négative, fait qu'il est plus difficile de déménager pour prendre un nouvel emploi et cela souligne l'importance pour les banques d'autoriser les gens à déménager avec leurs prêts immobiliers en cours.

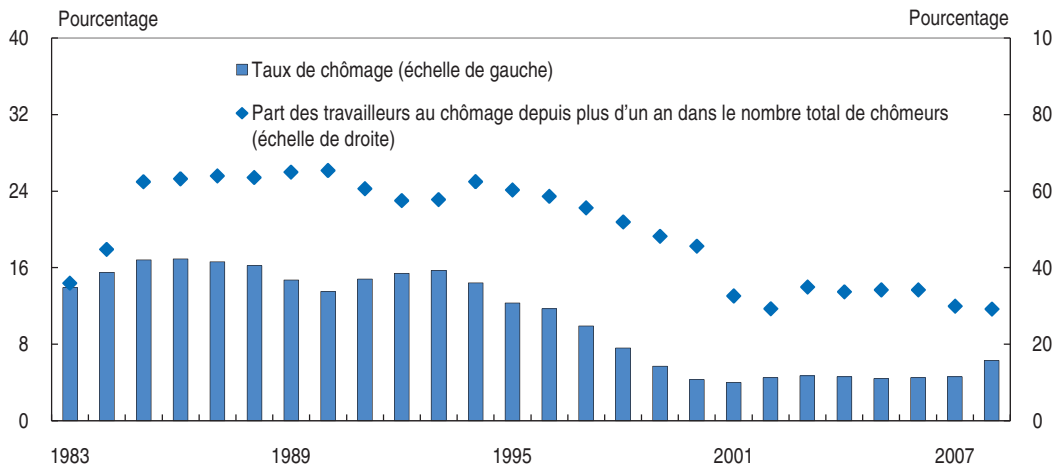
Un marché du travail flexible aide aussi à obtenir la meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois tout au long du cycle économique. Des observations faites à partir de données de panel pour la période 1995-2001 pour les travailleurs de moins de 30 ans semblent indiquer que les taux de mobilité de l'emploi sont relativement élevés en Irlande, près de 16 % des travailleurs changeant d'emploi en l'espace de deux ans (Davia, 2005), un peu moins qu'en Finlande, au Royaume-Uni et en Espagne mais bien plus que dans de nombreux pays d'Europe continentale. Le taux de mobilité de l'emploi pour la population active irlandaise dans son ensemble a augmenté fortement, passant d'environ 6.5 % en 1995 à 13.5 % en 2000 (Bergin, 2008) : cette progression s'explique pour un tiers environ par une évolution des caractéristiques de la population active et il est probable aussi qu'un marché du travail dynamique encourage les gens à changer d'emploi en multipliant les offres d'emploi, en élargissant les possibilités de trouver un meilleur emploi et en réduisant les risques liés au changement d'emploi. Cette flexibilité soutient aussi la croissance économique en facilitant l'ajustement des différentes activités, contribuant ainsi à la destruction créatrice et à la création de nouvelles entreprises plus productives.

### **Il sera difficile de réduire les niveaux élevés de chômage**

Des observations faites à l'échelle internationale semblent indiquer qu'une hausse à court terme du chômage conduit généralement à une augmentation du chômage de longue durée, en particulier dans les pays européens, et qu'il peut donc être difficile de réduire rapidement le chômage une fois que l'activité économique reprend. L'expérience irlandaise

en termes de chômage a été différente après chacune des deux dernières graves récessions (graphique 3.4). Le taux de chômage est resté supérieur à 10 % pendant dix ans après la récession du début des années 80, malgré une importante émigration de travailleurs. Par contre, il a baissé très fortement après le ralentissement du début des années 90, tombant d'un pic de 16 % en 1993 pour se situer à 4 % en 2000 après une décélération constante et rapide. Ce recul marqué et durable du chômage est remarquable dans la zone de l'OCDE. Il a fait suite à d'importantes réformes du marché du travail, telles que l'abaissement des taux d'imposition et la réforme des prestations de chômage. Ces dernières ont été réduites par rapport aux salaires, un système de conditionnalité a été mis en place et le suivi des chômeurs et les sanctions ont été renforcés. De plus, la modération salariale paraît avoir joué un rôle particulièrement important (Blanchard, 2000). Même si le redressement de la production a été plus marqué après le ralentissement des années 90 qu'au cours du cycle précédent, le nombre d'emplois créés pour chaque unité additionnelle de production représente une part beaucoup plus grande de l'écart de création d'emplois entre les deux phases de reprise. La question centrale qui se pose maintenant est celle de savoir si la baisse rapide du chômage observée dans les années 90 peut se répéter ; cela dépend de l'évolution des salaires et de l'efficacité des mesures prises à l'égard des chômeurs. Ces questions sont liées l'une à l'autre, la pression à la baisse sur les salaires réels s'atténuant lorsque la lutte pour les emplois entre les chômeurs perd de son intensité. Il ressort de l'analyse qui suit que la flexibilité des salaires contribuera à réduire le niveau élevé du chômage, les salaires nominaux paraissant déjà en phase de contraction, et que les politiques à l'égard des chômeurs doivent être modifiées afin d'éviter un sous-emploi persistant dans l'économie.

Graphique 3.4. **Le chômage de longue durée atteindra vraisemblablement un niveau élevé**



Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

La variation du nombre de chômeurs dépend des flux d'entrée en chômage de travailleurs ou d'inactifs et des flux de sortie de chômeurs qui retournent à l'emploi ou à l'inactivité. Des entrées plus importantes ou des sorties plus lentes allongent la durée moyenne des périodes de chômage et gonflent par conséquent l'effectif des chômeurs, en particulier ceux qui sont en chômage de longue durée. Les résultats d'analyses réalisées

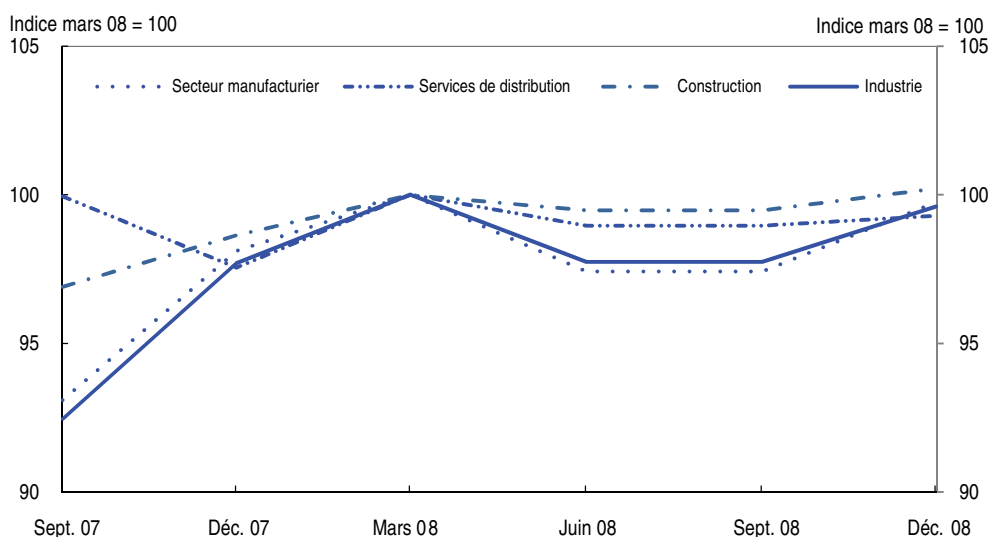
sous certaines hypothèses à partir de données sur la durée moyenne des épisodes de chômage de 1983 à 2007 laissent penser que l'Irlande a connu, en moyenne, des flux relativement peu importants d'entrée en chômage et de sortie du chômage, un tableau plus typique des économies européennes continentales que des pays anglophones, et que les entrées et les sorties expliquent à parts égales la variation du chômage (OCDE, 2009a)<sup>5</sup>. À certaines périodes, l'émigration a aussi été une importante voie de sortie du chômage : au cours de la décennie de chômage irrédiblement élevé qui s'est achevé en 1994, les migrations cumulées nettes ont représenté environ 8 % de la population active.

### **Une baisse des salaires est indispensable mais l'ajustement nécessaire sera difficile à réaliser**


Des salaires réels moins élevés étaieraient une plus forte demande de main-d'œuvre en améliorant la compétitivité, ce qui ferait monter l'emploi et baisser le chômage, comme lors de la reprise du début des années 90. De nombreuses observations donnent à penser à une baisse rapide des salaires en Irlande. Cependant, l'ajustement requis est énorme. L'ampleur et la rapidité des ajustements de salaire dépendront de l'influence qu'ont sur les rémunérations le chômage ou la crainte de pertes d'emplois. Cela, à son tour, dépend des institutions et des politiques du marché du travail.

Une baisse des salaires nominaux semble déjà s'être amorcée en Irlande, bien que les données officielles montrent seulement que les gains horaires moyens dans de nombreux secteurs sont restés à peu près stationnaires jusqu'à la fin de 2008 (graphique 3.5). Le repli dans les services financiers a été plus marqué. La fiabilité de certaines séries de statistiques sur les rémunérations est peut-être imparfait et de nouvelles statistiques ont déjà été introduites dans certains domaines<sup>6</sup>. Dans le service public, le Pension Levy (taxe sur les retraites) réduit les salaires d'environ 7 % en moyenne. Des données factuelles indiquent des baisses de salaires plus fortes, de l'ordre de 5-10 %, mais cela tient peut-être davantage à l'importance des réductions appliquées par les entreprises qu'à l'évolution générale des salaires, compte tenu des entreprises qui ont maintenu ou majoré les taux de

Graphique 3.5. Gains horaires moyens par secteur



Source : Central Statistics Office.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732623800383>

rémunération. L'enquête sur le climat des affaires réalisée par la Confédération irlandaise des entreprises et des employeurs (IBEC) pour le premier trimestre de 2009 (en février) montre que deux tiers de l'échantillon avaient l'intention de geler les rémunérations au cours des trois mois suivants, tandis qu'un cinquième des employeurs prévoyaient des réductions de salaire et que beaucoup d'autres envisageaient de le faire également. Une enquête menée pour le compte de l'Association irlandaise des petites et moyennes entreprises (ISME) auprès de 400 de ses membres a révélé que, sur la période de six mois terminée en mars, la moitié de l'échantillon avait mis en œuvre un gel des salaires et que 41 % avaient abaissé les taux de rémunération, de 13 % en moyenne. La plupart des entreprises de construction avaient réduit les salaires et quelque 40 % des entreprises de services en avaient fait autant.

Des réductions de salaires nominaux de cette ampleur sont pratiquement sans précédent dans les pays de l'OCDE (encadré 3.1). Même des baisses rapides et importantes de salaires réels à cette échelle sont rares et se sont produites généralement à des périodes où l'inflation dépassait la croissance des salaires nominaux. Les salaires déflatés par l'indice implicite des prix du PIB ont diminué de 7 % en Finlande sur trois ans après 1990. Les plupart des autres cas de baisse des salaires réels ont été observés en périodes d'inflation instable ou grandissante, de sorte que les salaires nominaux ex ante étaient suffisants pour permettre un alignement ex post sur les hausses de prix. Les baisses de salaires réels sont rares parce que la hausse tendancielle de la productivité du travail fait

#### Encadré 3.1. **Les baisses de salaires nominaux sont rares dans les pays de l'OCDE**

Les salaires nominaux globaux n'ont diminué qu'en de rares occasions dans les pays de l'OCDE : ils ont baissé pendant environ un an en Finlande en 1992 et aux Pays-Bas à partir de 1997, respectivement d'environ 3 % et 5 %. Au Japon, les salaires ont reculé sur une période de six ans de près de 10 % par rapport à leur pic de 1996, perdant plus de 3 % d'une année sur l'autre à certains moments et durant une période de déflation durable des prix. La fréquence des baisses de salaires nominaux parmi les économies développées a légèrement augmenté à mesure que l'inflation tendancielle s'apaisait. Plusieurs raisons peuvent expliquer la résistance aux réductions de salaires nominaux. Les études économiques semblent indiquer que les entreprises craignent que ces réductions ne sapent le moral des travailleurs et les gens peuvent être avoir une aversion aux pertes nominales dans diverses situations économiques, notamment sur le marché du travail. L'effet produit sur l'emploi peut toutefois être atténué par d'autres facteurs. En particulier, les entreprises peuvent s'attendre à être obligées de le faire et donc tempérer les hausses de salaires nominaux afin de réduire la possibilité d'une future inversion (Elsby, 2006). Des réductions de salaires nominaux peuvent aussi avoir pour effet de modifier la distribution des avantages autour d'une adéquation travailleurs-entreprises, réduisant les bénéfices mais ne conduisant pas à des pertes d'emplois. Une analyse consistant à comparer la variation médiane et la variation moyenne d'une année sur l'autre des salaires dans les données au niveau des ménages afin de trouver des signes de troncation de la distribution autour de zéro semble indiquer que la rigidité des salaires nominaux en Irlande était faible en comparaison des autres pays de l'OCDE pour la période 1993 à 2001 (Dickens *et al.*, 2006). La rigidité des salaires réels était peu marquée par rapport aux autres pays selon la même analyse, encore que la forte croissance en Irlande et une inflation moyenne plus élevée sur l'ensemble de l'échantillon limitent peut-être la pertinence des ces comparaisons.

que, en moyenne, la croissance des salaires est positive. Les ajustements de salaires réels s'opèrent donc plus couramment par le biais de diminutions des coûts unitaires réels de main-d'œuvre. L'exemple récent le plus frappant parmi les pays de l'OCDE est celui de l'Allemagne, où les coûts unitaires réels de main-d'œuvre ont diminué de 10 % sur les sept premières années de la présente décennie car les salaires réels sont restés relativement stationnaires du fait d'une amélioration de la productivité. C'est par le même mécanisme que l'Irlande a rétabli la compétitivité des salaires au milieu des années 90.

### ***Le rôle du Partenariat social comme moyen de parvenir à la flexibilité des salaires est maintenant difficile à établir***

Dans le passé, la formation et la modération des salaires en Irlande étaient facilitées par le processus de Partenariat social. Des négociations salariales tripartites à l'échelon national ont lieu tous les trois ans aux termes d'accords successifs de partenariat social depuis 1987. L'accord est négocié entre le Cabinet du Premier ministre, les employeurs représentés par la Confédération irlandaise des entreprises et des travailleurs (IBEC) et la Fédération du secteur de la construction (CIF) et le Congrès des syndicats irlandais (ICTU), qui représente plus de 40 syndicats et environ un tiers des salariés. Les accords salariaux conclus dans le cadre du partenariat sont étendus à toutes les branches et à tous les employeurs, et pas seulement à ceux qui sont représentés dans les négociations. Il s'agit cependant d'accords volontaires : ils n'ont pas force légale. Les syndicats peuvent passer n'importe quel autre accord avec les employeurs à l'échelon local. Les employeurs peuvent aussi invoquer une clause d'« incapacité financière » et, en cas de conflit, les syndicats peuvent la contester auprès du Tribunal du travail. Dans la pratique, les taux de salaire convenus dans le cadre du Partenariat social ont influé sur les normes de rémunération dans le secteur privé ces dernières années, encore que le rapport avec les hausses de rémunération globale ne soit pas particulièrement étroit. Outre leur applicabilité légale restreinte, l'impact des salaires négociés dans le secteur privé est limité par la faiblesse du taux de syndicalisation : en 2007, un peu plus d'un cinquième seulement des travailleurs étaient affiliés à un syndicat en dehors des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'administration publique. Dans ces secteurs, par contre, le taux de syndicalisation était de 58 %, de sorte que le partenariat jouait un rôle clé dans la détermination des salaires du secteur public.

L'accord de partenariat actuel, *Towards 2016* (Cabinet du Premier ministre, 2006), a été conclu en juin 2006 avec l'accord sur les salaires renouvelé à l'automne 2008. L'élément secteur privé de l'accord reste en vigueur mais paraît avoir été mis à l'écart par d'importantes réductions de salaires rendues possibles par la flexibilité assurée par le système de partenariat, même si certains secteurs et entreprises continuent d'appliquer les hausses négociées. Dans le secteur public, les salaires ont été gelés et un Pension Levy appliqué unilatéralement après consultations avec les partenaires sociaux n'a pas permis de trouver un accord sur ces questions. Ce manque d'uniformité crée des incohérences entre les taux de rémunération des différents travailleurs, certains bénéficiant de hausses négociées tandis que d'autres reçoivent beaucoup moins mais à des degrés divers. Cela peut provoquer des tensions indésirables. Si certains accords de partenariat antérieurs ont permis en partie de négocier une modération salariale en échange d'un soutien des revenus disponibles par des allègements d'impôt et des majorations de prestations sociales, cette approche ne serait pas possible dans la situation budgétaire actuelle et pourrait avoir des conséquences budgétaires à court terme peu souhaitables. Par ailleurs,

au cours de la période qui a précédé le ralentissement actuel de l'activité, le système de partenariat n'a pas empêché un défaut d'alignement entre les salaires et la productivité et une érosion de la compétitivité (Honohan et Leddin, 2006)<sup>7</sup>. Un des problèmes qui se pose est que la couverture syndicale est déséquilibrée entre le secteur privé et le secteur public. Ces accords risquent par conséquent d'étendre un accord du secteur public à l'économie tout entière. Cela comporte des risques particuliers du fait que la productivité est difficile à évaluer dans le secteur public et que, par conséquent, le salaire négocié qui résulte des accords n'est pas toujours étroitement lié aux facteurs pertinents pour le secteur privé.

Cela soulève la question de savoir si le système de Partenariat social reste utile dans la situation actuelle, en particulier en matière de détermination des salaires. S'il est vrai qu'il est intéressant d'avoir un dialogue entre les partenaires sociaux, il y a peut-être d'autres moyens de structurer cette relation. La situation présente peut sans doute remettre en question n'importe quel arrangement. Du point de vue de la détermination des salaires, l'expérience des différents pays semble indiquer que des négociations, qu'elles soient hautement centralisées ou au contraire très décentralisées, peuvent être efficaces : les négociations centralisées encouragent les partenaires sociaux à prendre pleinement en compte l'impact sur l'emploi du niveau de salaire convenu, tandis que les négociations très décentralisées sont proches du résultat du marché (Calmfors, 1993). L'on pourrait abandonner carrément le cadre du Partenariat social tout en offrant d'autres possibilités de dialogue entre les partenaires sociaux. Si cette solution est retenue, il y a plusieurs possibilités pour réformer le système de partenariat :

Un accord de partenariat plus étroit, excluant toute négociation salariale ou excluant la négociation des salaires du secteur privé, au moins dans les secteurs ouverts à la concurrence internationale. Dans un système de ce type, l'évolution des salaires déterminés par le marché pourrait servir de guide pour les rémunérations dans les secteurs couverts par l'accord salarial, encore qu'elle ne doive pas nécessairement servir de référence compte tenu des écarts de croissance de la productivité.

Un système de partenariat plus large qui traite des rémunérations ainsi que d'autres facteurs contribuant à la compétitivité économique.

Le retour au système de partenariat initial, centré sur les rémunérations et des questions connexes, et non sur des questions plus générales de développement économique et social.

Il existe peu de conclusions générales au sujet de l'efficacité et de la conception des systèmes de négociation dans les différents pays<sup>8</sup>, mais il importe qu'ils fonctionnent bien et qu'ils maintiennent le niveau global des rémunérations à un taux approprié. La structure de l'économie irlandaise a changé notablement depuis la création du Partenariat social et, au sein de l'union monétaire, il existe de puissantes incitations extérieures à discipliner les salaires et l'inflation, qui n'existaient pas auparavant lorsqu'il était possible de dévaluer la monnaie. De plus, la nature de l'emploi a changé, passant d'une production manufacturière de base à une production à plus haute valeur ajoutée dans des branches d'activités qui ne sont pas très syndicalisées.

### ***Le salaire minimum pourrait devenir un contrainte plus importante pour les travailleurs peu qualifiés***

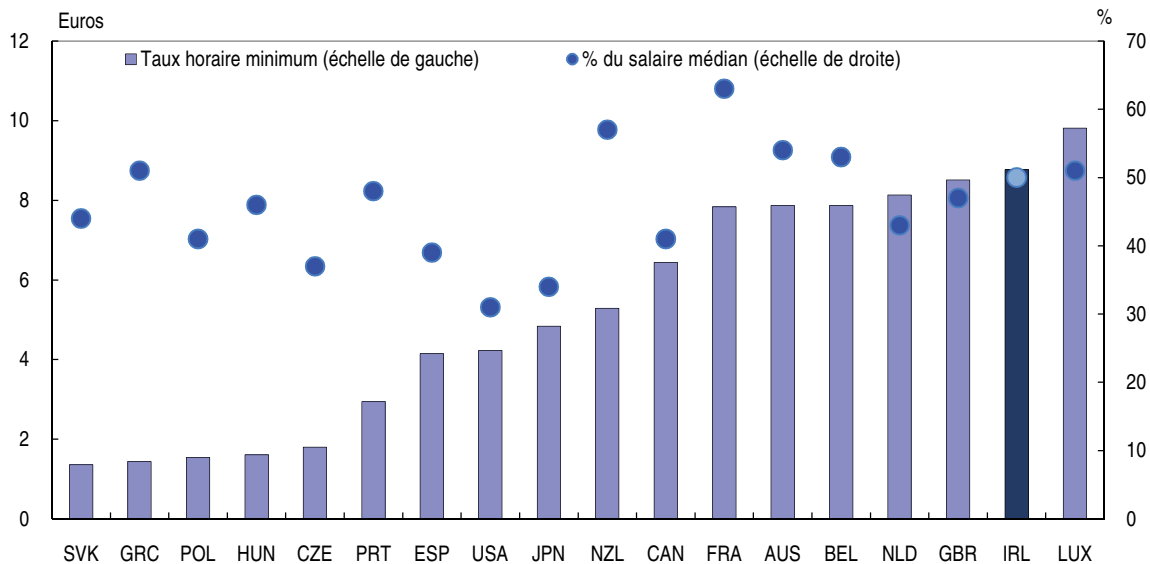
Un salaire minimum peut limiter la flexibilité des salaires vers le bas s'il est fixé à un taux excessivement élevé par rapport à son objectif, qui est d'assurer des niveaux de vie minimums décentes. La récession actuelle est la première grave récession où l'Irlande a un




salaires minimum, mis en place en 2000. Ce dernier s'établit actuellement à 8.65 euros de l'heure, avec des réductions comprises entre 10 et 30 % pour les moins de 18 ans, les personnes qui sont dans leur première année de travail et les stagiaires. C'est le deuxième taux le plus élevé dans la zone euro (graphique 3.6). Cependant, la proportion de travailleurs à temps plein assujettis au salaire minimum national est très faible, à environ 3 % (Eurostat, 2008). S'il est vrai que les entreprises ont réussi à maintenir des taux élevés de rémunération lorsque la demande était suffisamment forte pour leur permettre de répercuter les coûts élevés de main-d'œuvre sur les clients, cela pose plus de problèmes lorsque la demande est faible. Le niveau élevé du salaire minimum par rapport à ceux des autres pays d'Europe n'est pas en soi un problème majeur du point de vue de la compétitivité internationale, mais il pourrait le devenir s'il est fixé à un niveau trop élevé afin de purger le marché de la main-d'œuvre non qualifiée. Cela dépend en partie du niveau des indemnités de chômage, comme on le verra plus loin.

Graphique 3.6. **Le salaire minimum est élevé par rapport à ceux des autres pays**

Taux horaire minimum légal, 2007



Source : OCDE, *Statistiques de la population active* et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732653447132>

Étant donné que les salaires nominaux diminuent sensiblement, il importe que le salaire minimum soit ajusté pour maintenir sa valeur relative par rapport aux salaires du marché, afin d'éviter de nouvelles pressions à la baisse sur la demande de main-d'œuvre qualifiée. En outre, il faut également ajuster le niveau des versements au titre de l'aide sociale de façon à ne pas réduire l'incitation à travailler des bas salaires. Actuellement, environ un dixième des travailleurs gagnent moins de 10 euros par jour : ces travailleurs à bas salaire sont les plus vulnérables dans le cas où le salaire minimum revêt un caractère contraignant du fait de la baisse des salaires globaux. Cette proportion est d'environ un tiers dans certains segments du secteur des services. Le salaire minimum national est soit déterminé par l'État sur la base d'une recommandation du Tribunal du travail, organe composé de représentants de l'industrie et des syndicats, soit arrêté par les employeurs et les syndicats dans le cadre d'un accord national sur les salaires. L'État doit tenir compte des effets sur l'économie et sur le marché du travail lorsqu'il évalue la

recommandation et donner des explications au parlement si la proposition est rejetée. Cette procédure devrait être modifiée de façon que le salaire minimum soit revu sur une base annuelle afin de mieux refléter l'évolution de la situation économique. Certains secteurs, comme l'hôtellerie et la coiffure, sont couverts par des ordonnances de réglementation de l'emploi, accords conclus par les commissions paritaires du travail au niveau sectoriel et qui peuvent être enregistrés auprès du Tribunal du travail et étendus à l'ensemble du secteur. Les minimas sectoriels fixés de cette manière sont en général légèrement plus élevés que le salaire minimum national. Ce mécanisme peut aussi déterminer d'autres éléments des conditions de travail, qui peuvent avoir une forte incidence sur la flexibilité et les coûts de la main-d'œuvre, comme le coût des heures supplémentaires ou les dispositifs du travail le dimanche. Dans d'autres secteurs, comme la construction, le salaire minimal est fixé dans le cadre d'un accord sur le travail recensé. Ces accords collectifs peuvent aussi être enregistrés auprès du Tribunal du travail et peuvent devenir contraignants juridiquement. Certains des salaires minimaux qui en résultent sont élevés, par exemple les artisans dans le secteur de la construction sont payés 18.60 euros l'heure. Les accords concernant les minimas sectoriels doivent être revus. Des accords non coordonnés entre les différents secteurs créent un risque de pression globale sur les salaires. Cela peut aussi conduire à des salaires et à des conditions non concurrentiels dans certains secteurs. Ce risque est accentué lorsque le salaire minimum est négocié puis étendu à un groupe plus large de travailleurs et d'entreprises. L'État envisage d'introduire une clause de « capacité de financement » dans ces accords.

### ***Il faudrait encourager davantage les chômeurs à retourner au travail***

Le chômage sera inévitablement élevé au cours des prochains trimestres. Le principal défi consistera donc à faire en sorte que ce niveau de chômage ne persiste pas. Si les travailleurs se trouvent découragés ou coupés du marché du travail, le chômage restera élevé pendant une période prolongée et la pression à la baisse sur les salaires sera réduite, prolongeant ainsi l'ajustement économique. Pour éviter cela, il faut accroître l'incitation à travailler en réduisant les indemnités de chômage, renforcer les mesures d'activation et mettre en œuvre des programmes efficaces du marché du travail.

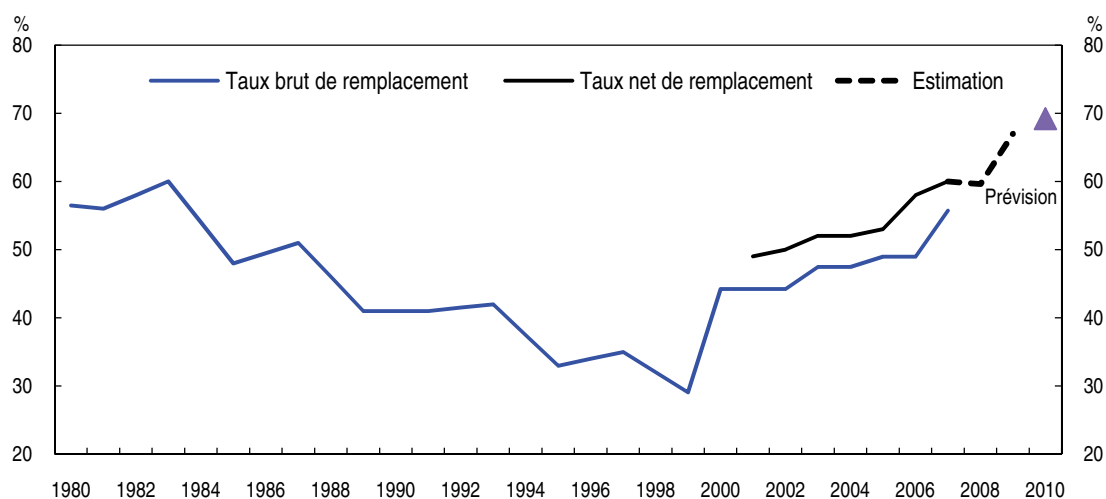
### ***Il faudrait renforcer les incitations à retourner au travail***

Les prestations sociales liées au chômage devraient viser à atténuer l'impact de la perte d'un emploi, à la fois en assurant aux ménages une garantie de ressource à court terme et en offrant aux chômeurs des incitations appropriées au retour à l'emploi. Il existe deux prestations sociales pour les chômeurs en Irlande<sup>9</sup> : la prestation de chômage (Jobseeker's Benefit – JB), qui est un transfert social lié aux cotisations passées du bénéficiaire au système d'assurance sociale liée au salaire (Pay-related Social Insurance – PRSI), tandis que l'allocation de demandeur d'emploi (Jobseeker's Allowance – JA) est un paiement de protection sociale calculé en fonction des ressources. Pour un chômeur célibataire ayant perdu un emploi à temps complet, le paiement est d'environ 204 euros par semaine, quel que soit le régime, en 2009<sup>10</sup>. La principale différence entre les deux paiements est que la JA est soumise à un critère de ressources et à une condition de résidence habituelle, tandis que l'accès à la JB est fonction des cotisations de sécurité sociale versées<sup>11</sup>. La JB est payable pendant 12 mois au maximum, contre 15 dans le budget de 2009<sup>12</sup>. Au total, les transferts sociaux liés au chômage pour une personne se trouvant dans une situation familiale donnée peuvent revenir en fait à un paiement fixe de durée

indéterminée, à moins que le ménage dispose d'autres ressources suffisantes pour être admissible à la JA. Le niveau global de soutien est plus élevé si l'on tient compte d'une série d'autres prestations connexes, telles que les aides au logement et la Carte médicale, qui assure aux bénéficiaires la gratuité des soins chez un médecin généraliste et à l'hôpital.


L'impact probable du niveau des aides versées aux chômeurs sur les incitations à travailler peut être évalué à l'aide du taux de remplacement net, qui mesure le rapport entre le revenu, prestations comprises, d'une personne en situation de chômage et le revenu du travail. Pour un travailleur ayant un salaire moyen, le taux de remplacement net lors d'une première période de chômage est nettement inférieur à la moyenne dans la zone de l'OCDE et généralement même plus bas que dans les autres pays ayant des systèmes sociaux similaires. Par contraste avec certains pays d'Europe continentale où, au départ, les paiements sont étroitement liés au niveau des gains antérieurs, les transferts au titre de la JB et de la JA sont pratiquement les mêmes, quel que soit le salaire antérieur, et le taux de remplacement net est donc plus élevé pour les niveaux de rémunération moins élevés. Pour un travailleur gagnant 67 % du salaire moyen, le taux de remplacement net est plus élevé que pour un travailleur ayant le salaire moyen mais, en Irlande, il est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE et aux prestations payées dans les pays comparables. Le niveau actuel des indemnités de chômage est cependant le résultat d'une hausse régulière des niveaux de prestations : de 2002 à 2007, la valeur réelle des prestations s'est accrue de près de moitié, et de près de 30 % par rapport au salaire moyen (graphique 3.7). Par ailleurs, compte tenu de la baisse prévue des salaires ainsi que de l'Income Levy et d'autres

Graphique 3.7. Les taux de remplacement pour les travailleurs peu qualifiés au chômage sont élevés<sup>1</sup>



1. Les taux de remplacement bruts sont calculés pour les familles à un seul apporteur de revenu sans enfant et dont les salaires pour un travail à plein temps correspondent à 67 % du salaire moyen. Ils ne tiennent pas compte des coûts du ménage et comparent les prestations de chômage aux gains bruts antérieurs du seul apporteur de revenu (et non du ménage). Les taux de remplacement nets sont aussi calculés pour les couples à un seul apporteur de revenu sans enfant et dont les salaires pour un travail à plein temps correspondent à 67 % du salaire moyen ; ils représentent la fraction du revenu du ménage qui est préservée après la perte d'emploi. Les taux nets de remplacement estimés pour 2008 et 2009 partent de l'hypothèse d'une croissance moyenne des salaires conforme à celle prévue dans le n° 85 des *Perspectives économiques* et pour 2009 tiennent compte de l'Income Levy et de la Health Levy augmentée. Les prévisions pour 2010 partent aussi de l'hypothèse de prestations nominales inchangées par rapport à 2009.

Source : Base de données de l'OCDE sur les prestations et les salaires et *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 85.

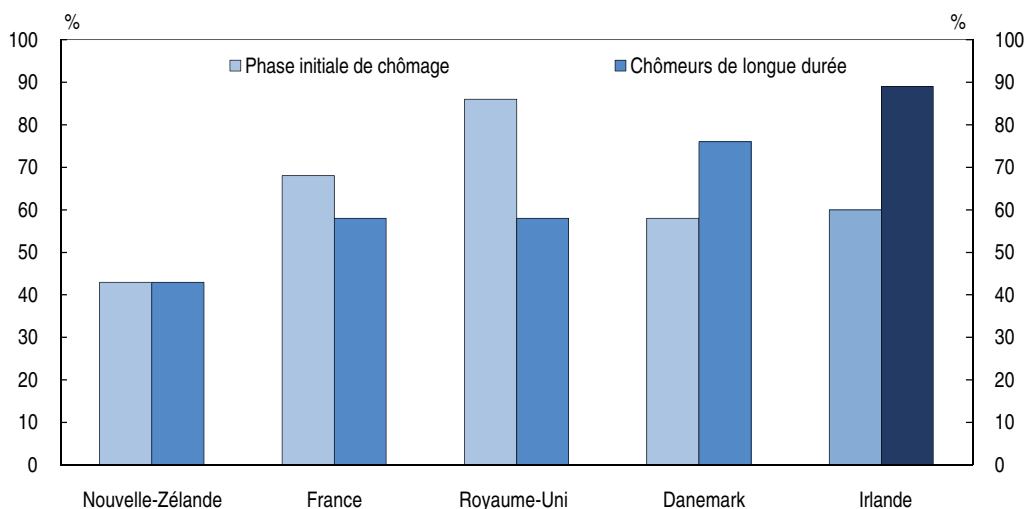
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732676705387>

majorations fiscales, le taux de remplacement augmenterait encore notablement même si les prestations de chômage étaient maintenues à leur niveau actuel en termes nominaux. Avec la politique actuelle, par conséquent, le taux de remplacement pourrait commencer d'atteindre des niveaux relativement élevés pour ceux qui ont un faible potentiel de gains et même pour ceux qui touchent le salaire moyen. Cela risque d'affaiblir l'incitation à travailler. Tout au moins, il faut ajuster les prestations de chômage suivant la baisse des rémunérations nettes sur le marché du travail. Les indemnités de chômage pour les jeunes de moins de 20 ans ont été réduites de moitié en 2009, diminuant de façon spectaculaire les taux de remplacement pour les jeunes travailleurs, mais cette mesure ne représente qu'une petite part de l'action à mener pour fixer les prestations sociales liées au chômage à un niveau approprié.

En Irlande, les prestations de chômage demeurent en principe inchangées tant que la personne est sans emploi, sauf lorsque les demandeurs ont des ressources suffisantes qui leur font perdre le bénéfice de l'aide en raison de l'application du critère de ressources utilisé pour la JA lorsque la période des droits à la JB se termine. Il est assez inhabituel, parmi les systèmes de prestations de la zone de l'OCDE, que les paiements ne diminuent pas sur la durée : dans la plupart des pays, les prestations sont réduites au fur et à mesure de l'allongement des épisodes de chômage jusqu'à ce qu'elles correspondent au minimum social. Ces systèmes sont par conséquent à même d'assurer une meilleure garantie de ressource dans le court terme, grâce à des prestations plus généreuses, tout en offrant finalement une plus forte incitation à retourner au travail. Il est aussi utile de diminuer les prestations de chômage sur la durée car des périodes prolongées d'inactivité peuvent causer des pertes de compétences ou rendre le reclassement plus difficile, abaissant le niveau de salaire réel que le chômeur peut attendre d'un futur employeur. La réduction des prestations au fil du temps correspond à ce système de salaire minimum accepté. De fait, en remettant les gens plus rapidement au travail, cette formule de prestations décroissantes peut effectivement conduire à une plus faible réduction globale des salaires pour ceux qui reprennent un emploi. Une conséquence importante, pour l'Irlande, de la quasi-uniformité des prestations est que le taux de remplacement net, même s'il est actuellement relativement bas pour ceux qui demandent des prestations pour la première fois, se situe aux alentours de la moyenne de la zone OCDE ou au-dessus de la moyenne pour les chômeurs de longue durée. Cela vaut plus particulièrement pour ceux qui ont un potentiel de gains moins élevé, comme les travailleurs peu qualifiés (graphique 3.8). Des mesures ont déjà été prises pour faire face à ce problème, notamment la réduction de la JA pour les 18 et 19 ans, qui a été ramenée à 100 euros pour un célibataire.

La puissance de l'incitation à retourner au travail et le type d'emploi recherché dépendent de l'avantage marginal qu'offre le passage des prestations sociales à un revenu du travail. On peut le mesurer à l'aide des taux effectifs d'imposition marginale, sur la base de la modélisation détaillée du système d'impôts et de prestations qui prend en compte toutes les formes d'imposition et de transferts sociaux<sup>13</sup>. Même si l'importance des paiements quasi-uniformes dans le système irlandais de transferts sociaux tend à atténuer à la marge les contre-incitations à travailler qui sont généralement liées à l'application d'un critère de ressources, on retrouve quand même d'importants éléments de prise en compte des ressources dans le système de prestations sociales. En particulier, la JA est fonction des ressources des ménages. Les taux effectifs d'imposition marginale peuvent être très élevés dans certaines situations et pour certains niveaux de rémunération si les gens reprennent un emploi.

Graphique 3.8. **Les taux de remplacement sont élevés pour les bas salaires<sup>1</sup> en chômage de longue durée, 2007**



1. Les taux de remplacement nets sont calculés pour des familles comportant un seul apporteur de revenu et sans enfant. Salaires égaux à 67% du salaire moyen. La phase initiale de chômage suit une période de carence et on entend par chômeurs de longue durée toutes les personnes sans emploi depuis plus de 60 mois.

Source : OCDE, Prestations et salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732700228386>

Bon nombre de ces problèmes découlent de prestations autres que les principales indemnités de chômage. Premièrement, la perte de prestations secondaires lors du passage à l'emploi ou à un revenu plus élevé peut être importante. Depuis 2003, la Carte médicale peut être conservée pendant trois ans après le retour au travail, ce qui a supprimé une puissante contre-incitation. Par contre, le supplément logement est maintenu, encore que des réformes aient été apportées au système dans le collectif budgétaire de 2009 autorisant les individus à travailler un maximum de 30 heures. Cette prestation est retirée à un taux de 100 %, de sorte que les taux effectifs marginaux d'imposition sont extrêmement élevés sur cette fourchette de gains pour les 85 000 ménages qui en bénéficient<sup>14</sup>. Deuxièmement, l'interaction des diverses composantes des prestations qui sont fonction des ressources peut créer des taux effectifs élevés d'imposition marginale, en particulier pour les gains hebdomadaires qui équivalent à peu près à la moitié du salaire moyen, de sorte que les revenus nets ne varient guère pour une large fourchette de gains bruts et les taux effectifs marginaux d'imposition peuvent être très élevés à certains points. Ces effets font partie d'un problème plus général pour l'offre de main-d'œuvre, l'incitation à accroître le nombre d'heures travaillées par ménage étant souvent limitée pour les salaires inférieurs à la moyenne ou pour l'emploi à temps partiel. Le complément familial lié à l'emploi, par exemple, qui est versé à un petit nombre de familles (30 000) et exige un minimum de 19 heures de travail par semaine, a un taux de suppression de 60 % sur une large fourchette de revenus. Ces taux effectifs marginaux d'imposition peuvent constituer des obstacles à la recherche d'un travail mieux rémunéré pour certaines personnes, mais aussi entraver totalement le retour à l'emploi en décourageant le type de travail à temps partiel qui pourrait maintenir les travailleurs proches du marché du travail en l'absence de travail à temps complet.

La conception de ces prestations calculées en fonction des ressources implique un arbitrage entre le taux de retrait des prestations et le nombre de personnes dont le revenu

net peut être touché. La multiplicité des types de prestations et de dispositifs d'aide, qui ne sont pas intégrés les uns aux autres, aggrave le dilemme en introduisant de façon assez arbitraire une fourchette complexe de taux de suppression à différents points : un système plus simple pourrait aider à éviter les « trappes à prestations » en raison des taux effectifs très élevés d'imposition marginale en permettant d'étaler la suppression des prestations de façon plus égale entre les différentes situations. Par ailleurs, le niveau élevé du taux de remplacement assuré par les prestations de base signifie qu'il faut une aide plus importante pour assurer une forte amélioration du revenu lors du passage à l'emploi pour ceux qui bénéficient de prestations déjà élevées. Certaines prestations sont maintenues à des niveaux de revenu proches du revenu procuré par un emploi à temps plein rémunéré au salaire moyen. Il faudrait examiner soigneusement le système et l'interaction des prestations et mettre au point un système plus cohérent. Une autre difficulté tient au fait que la complexité du système le rend difficilement compréhensible et que les gens ont du mal à prendre les bonnes décisions concernant leur nombre d'heures de travail. Certains des calculs nécessaires sont compliqués, tandis que dans d'autres cas, il faut les tableaux du Département des affaires sociales et familiales (DSFA) pour calculer les droits (OPEN/EAPN Irlande, 2005). Le complément de revenu familial, par exemple, est relativement peu utilisé en comparaison du très grand nombre de ménages qui devraient en principe en bénéficier. Si les taux d'aide sociale sont réduits de façon générale, il faudrait en priorité rehausser les taux d'utilisation des prestations ciblées sur les familles qui en ont le plus grand besoin.

### ***Les mesures d'activation sont inefficaces***

La puissance des incitations à accepter des offres d'emploi et à sortir du chômage dépend des conditions à remplir pour bénéficier de prestations sociales liées au chômage ainsi que du niveau de ces aides. Si les obligations mutuelles imposées sont plus strictes, les niveaux de prestations compatibles avec un niveau donné de chômage peuvent être plus élevés que ce ne serait le cas autrement. Le Plan national d'action pour l'emploi (NEAP), mis en place en 1998, a pour but d'éviter le chômage de longue durée grâce à l'activation. Selon les évaluations initiales, le NEAP semble avoir donné de bons résultats, dans un contexte économique favorable, et il a aidé à faire reculer le chômage en réduisant les flux d'entrée en chômage de longue durée et en relevant notablement le taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée (Grubb *et al.*, 2009). Ces effets initiaux paraissent avoir été obtenus grâce à des mesures très efficaces par rapport à leur coût (Indecon, 2005), même s'il faut une analyse économétrique plus actuelle du NEAP. Cette question fait l'objet d'une étude de l'ESRI. Malgré cette apparente efficacité, la mise en œuvre de la conditionnalité semble présenter des faiblesses et l'Irlande se trouve donc moins bien armée que beaucoup d'autres pays de l'OCDE face à la montée du chômage.

Une des particularités du marché du travail irlandais, mise en lumière par Grubb *et al.* (2009), est le nombre de demandeurs de prestations de chômage, même durant les années de plein emploi (tableau 3.2) : dans la plupart des pays, l'effectif des chômeurs, mesuré par l'Enquête sur la population active (LFS), est supérieur au nombre de personnes demandant des prestations (le Live Register, en Irlande) car les conditions pour pouvoir prétendre à une indemnisation sont plus strictes que celles à remplir pour se déclarer au chômage, d'après la définition de la LFS. En Irlande, au contraire, les demandes de prestations sont plus nombreuses que l'effectif de chômeurs déclarés. Même en haut du cycle économique, 7 % de la population active irlandaise recevait des allocations de chômage. Ce phénomène ne s'explique sans doute pas intégralement par des différences de définition des deux

Tableau 3.2. **Bénéficiaires de prestations de chômage et chômage mesuré par la LFS**

	Proportion de demandeurs % de la population active	Taux de chômage % de la population active	Ratio du nombre de demandeurs au nombre de chômeurs
Australie	4.9	4.9	1.00
Nouvelle-Zélande	1.8	3.8	0.47
Espagne	6.2	8.6	0.72
Suède	7.1	7.1	0.99
Royaume-Uni	3.3	5.4	0.60
<b>Irlande</b>	<b>7.1</b>	<b>4.5</b>	<b>1.59</b>

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et l'immigration n° 75 et EUROSTAT.

mesures, comme les personnes effectuant un nombre d'heures de travail très réduit, qui sont plus nombreuses en Irlande qu'ailleurs. Cependant, le taux élevé de demandes apparaissant dans le Live Register pourrait être dû au fait que des personnes inactives signent des demandes pour bénéficier de droits à pension. En tout cas, le fait que le nombre de demandeurs de prestations dépasse le nombre de chômeurs soulève la question de savoir si les conditions d'accès aux prestations de chômage sont appropriées.

Pour pouvoir prétendre à des prestations de chômage, les travailleurs doivent obligatoirement chercher activement un travail à temps complet, c'est-à-dire être disposés à accepter toute offre d'emploi ou de formation adaptée, ou exploiter tous les services et aides disponibles pour accroître leurs chances de trouver un emploi. Les demandeurs doivent généralement signer le registre une fois tous les mois ou tous les deux mois mais ils peuvent être tenus de le faire chaque semaine. Le respect de cette obligation a été contrôlé plus strictement au fur et à mesure que le chômage augmentait et la communication électronique est de moins en moins utilisée, de sorte que les chômeurs doivent se présenter en personne. La rapide hausse du chômage a exercé une pression considérable sur l'administration du système de prestations et les dossiers en souffrance se sont accumulés. Cela est encore compliqué par l'allocation complémentaire, qui est disponible avant même que les demandes soient traitées mais gérée par les agents locaux des services sociaux, lesquels font partie des services de santé et de la principale administration des services sociaux.

Dans le NEAP, toutes les personnes au chômage pendant plus de trois mois sont automatiquement dirigées du Département des affaires sociales et familiales (DSFA) à l'Agence pour la formation et l'emploi (FAS) en vue d'un entretien qui permettra d'établir un parcours personnel de réinsertion sur le marché du travail, même si les intéressés sont invités à le faire au bout d'un mois de chômage. Quatre options sont offertes : un emploi, une place dans un programme de formation/d'enseignement, une place dans un programme d'emploi ou d'expérience professionnelle, ou le renvoi vers le Service local pour l'emploi. Ceux qui sont enregistrés auprès de ce Service ont la possibilité d'y rester. La période initiale de trois mois est longue en comparaison des obligations prévues dans la plupart des autres systèmes de protection sociale, qui soit exigent la participation totale et immédiate à des mesures d'activation, soit appliquent des obligations plus limitées pour la période de trois mois en laissant plus de flexibilité sur les types d'emploi que les personnes sont tenues d'accepter. Bon nombre des personnes renvoyées à un autre service cessent de demander des prestations de chômage. Cet effet dissuasif est étonnamment fort compte tenu du manque apparent de rigueur de la conditionnalité puisque la FAS n'a pas d'autre

pouvoir, pour réduire les prestations, que de renvoyer les cas à l'administration de la sécurité sociale. Cependant, environ un quart de personnes invitées à un entretien en 2007 sont sorties du Live Register sans aller jusqu'au bout du processus d'entretiens. Cela tient peut-être au fait que les gens cherchent du travail de toute façon, puisqu'environ la moitié de ces personnes ont quitté le Live Register pour prendre un emploi ou suivre une formation (Grubb et al., 2009), mais cela peut aussi s'expliquer par l'effet dissuasif de la convocation à un entretien. Si les gens restent sans emploi, ils n'ont pas souvent à participer à des entretiens de suivi obligatoires ; le nombre global d'entretiens réalisés, par rapport au nombre de chômeurs, est beaucoup moins élevé qu'au Royaume-Uni, par exemple. Les entretiens obligatoires avec les demandeurs de prestations devraient commencer plus tôt après l'entrée en chômage et être plus fréquents par la suite.

Il est difficile de dire dans quelle mesure le Département de la protection sociale répond systématiquement aux demandes de renseignements de la FAS. Une des difficultés est que la communication entre les deux organismes est soumise aux contraintes des systèmes actuels de TI, de sorte que le DSFA n'a pas toujours une image complète de la situation du client et qu'il lui est donc difficile de justifier l'application de sanctions (Grubb et al., 2009). Par ailleurs, il est possible de faire appel avant que les prestations ne soient coupées. S'il est vrai que le processus du NEAP fonctionne bien pour la plupart des gens, les chômeurs trouvant un emploi ou une formation ou participant à d'autres programmes, il existe un certain nombre de vides par lesquels les chômeurs peuvent échapper au dispositif : il arrive qu'ils ne soient pas renvoyés du DSFA à la FAS, par exemple dans le cas d'une deuxième période de chômage ; certains chômeurs convoqués à un entretien ne s'y présentent pas ; d'autres participent à l'entretien mais restent au chômage et ne reçoivent pas d'aide de suivi. De plus, les sanctions en cas de non-respect des obligations ne sont pas particulièrement sévères. Les prestations peuvent être supprimées pendant neuf semaines au maximum, ce qui correspond à peu près à la norme dans les pays développés mais ce qui est beaucoup moins sévère qu'en Australie, en Espagne ou au Royaume-Uni, où les sanctions peuvent s'appliquer pendant plus de trois mois (Hasselpflug, 2005). Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la participation à des programmes de formation ou d'emploi peut être finalement rendue obligatoire, tandis que seule une formation peut être imposée en Irlande. Les taux de sanction en Irlande sont très bas : en 2006, elles n'ont été appliquées que dans de rares cas de refus d'accepter un emploi convenable ou de participer à un programme d'accès à l'emploi. Les taux de sanction pour recherche insuffisante d'emploi sont aussi bien inférieurs à ceux que l'on observe généralement dans les pays de l'OCDE (Grubb et al., 2009). Cela indiquerait que les conseillers de la FAS procèdent rarement à des transferts unilatéraux vers des programmes d'accès à l'emploi, conformément à la politique qui consiste à élaborer une stratégie convenue avec les clients. Le risque, avec cette approche, est que les chômeurs peuvent arriver à échapper aux activités auxquelles ils ne souhaitent pas participer, sans qu'il soit possible de les sanctionner. S'il est utile d'aider ceux qui tentent véritablement de trouver du travail, il faut prêter une plus grande attention à ceux qui rechignent à le faire, d'autant que le taux de remplacement net peut être relativement élevé pour ceux qui ont un faible potentiel de gains. Ceux qui ne remplissent pas les conditions requises devraient perdre systématiquement leurs droits à prestations. Globalement, bon nombre des conditions qui assuraient au départ l'efficacité du NEAP ont été assouplies ces dernières années, et non seulement les prestations sont devenues plus élevées mais l'accent a été moins mis sur la conditionnalité. Il en résulte un système qui n'impose pas les obligations mutuelles



existant dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Grubb et al., 2009). Une réforme majeure des mentalités et des pratiques sera donc nécessaire, même si, avec une faible demande de main-d'œuvre, ces conditions doivent être appliquées de façon réaliste dans le court terme. Cependant, en créant maintenant un mécanisme institutionnel efficace pour faire respecter la conditionnalité, les institutions du marché du travail seront mieux préparées à éviter le chômage de longue durée lorsque la demande se retournera.

Une des difficultés tient à la multiplicité des organismes offrant une aide aux chômeurs : le DSFA, la FAS et les services locaux pour l'emploi (encadré 3.2). De ce fait, les chômeurs risquent de « passer entre les mailles du filet » des différents dispositifs d'aide, soit volontairement soit en raison de la complexité du système. La plupart des pays de l'OCDE ont adopté un système d'organisme unique traitant les dossiers des chômeurs et s'occupant des prestations sociales et des mesures d'activation. Cela aide à assurer le respect effectif de la conditionnalité et permet une plus grande efficacité. L'Irlande devrait adopter la meilleure pratique dans ce domaine et mettre en place un seul organe pour répondre aux besoins des chômeurs, à la fois en administrant les prestations et en mettant en oeuvre des politiques actives du marché du travail. Il faudra pour cela redéfinir le rôle des organes actuellement impliqués, y compris la FAS et le Département des affaires sociales et familiales. Le grand nombre d'organismes actuellement impliqués ne convient pas à un petit pays comme l'Irlande.

### Encadré 3.2. Organismes chargés du marché du travail

Malgré une population peu nombreuse, l'Irlande se singularise par le nombre d'organismes s'occupant des chômeurs :

Le Département des affaires sociales et familiales (DSFA) est chargé de l'administration des prestations de chômage et du système de sécurité sociale de manière plus générale.

L'Agence pour la formation et l'emploi (FAS), qui dépend du ministère de l'Emploi, du Commerce et des Entreprises, est le service public pour l'emploi, chargé des activités de placement et de formation, tant pour les chômeurs que pour l'économie en général.

Les 25 Services publics pour l'emploi (LES) travaillent sous contrat de la FAS et offrent des formations locales et aident les chômeurs à trouver du travail.

Le Département de l'éducation et de la science gère des collèges techniques régionaux et le système de formation professionnelle pour les chômeurs de longue durée.

De plus, le Pobal, une société sans but lucratif, gère le Programme local de développement et d'insertion sociale (LDSIP).

### *L'interaction du soutien aux chômeurs et du salaire minimum n'est peut-être guère efficace*

L'interaction des différentes institutions en charge du marché du travail détermine l'effet global sur le chômage de longue durée. Comme on l'a vu plus haut, l'association de taux de remplacement élevés et d'une faible conditionnalité contribue sans doute à maintenir des niveaux élevés de chômage. Étant donné que les taux de remplacement seront élevés même pour les travailleurs rémunérés à peu près au salaire moyen si la politique d'aide ne change pas, les faiblesses identifiées dans la conditionnalité pourraient avoir des effets graves sur le chômage. Pour les travailleurs peu qualifiés, le salaire minimum pourrait limiter encore la demande de main-d'œuvre si les entreprises ne sont

pas en mesure d'offrir des emplois à des salaires plus concurrentiels et la situation pourrait être encore plus compliquée si les prestations sociales ne sont pas prises en compte. Par ailleurs, comme le marché du travail irlandais est largement ouvert aux travailleurs étrangers et que les axes de migration sont maintenant bien établis, le niveau élevé du salaire minimum, associé au fait que les travailleurs irlandais ne sont pas suffisamment incités à accepter des emplois et les employeurs à embaucher des travailleurs irlandais au chômage, pourrait conduire à faire appel à de nouveaux migrants pour pourvoir des emplois vacants alors que le chômage reste élevé.

### *Politiques actives du marché du travail*

Le chômage peut avoir une incidence à long terme sur les perspectives des personnes ayant perdu leur emploi s'il conduit à la perte de capital humain ou empêche les travailleurs de retrouver un emploi de qualité équivalente. Afin d'éviter des pertes excessives de capital humain, le principal objectif de l'action publique doit être de réinsérer rapidement sur le marché du travail ceux qui ont perdu leur emploi, tout en maintenant autant possible une éthique d'obligations mutuelles dans le régime d'activation nécessaire dans le long terme pour éviter le chômage structurel (OCDE, 2009a)<sup>15</sup>. Une évaluation portant sur 199 programmes actifs du marché du travail en vigueur dans divers pays depuis 1995 semble indiquer que l'aide à la recherche d'emploi a des effets à court terme assez favorables, tandis que la formation théorique et sur le tas donne de meilleurs résultats dans le moyen terme (Card et al., 2009), et ce sont les programmes d'emplois subventionnés dans le secteur public qui sont le moins efficaces.

Les dépenses consacrées aux politiques du marché du travail en Irlande ont été peu élevées, ces dernières années, par rapport à celles des pays d'Europe, et nettement inférieures à celles des pays nordiques (tableau 3.3). En comparaison des autres pays, toutefois, le soutien à l'apprentissage est relativement développé et a visé pour l'essentiel la construction. Les dépenses au titre des mesures passives ont été faibles, mais des dépenses importantes ont été consacrées à la création directe d'emplois, notamment par le biais du programme d'emplois d'intérêt collectif. Ce programme est conçu de telle façon qu'il n'aura pas les effets les plus favorables, il est coûteux du point de vue de l'aide apportée par travailleur et il n'est pas forcément le plus efficace du point de vue de l'aide au retour à l'emploi dans le secteur marchand.

**Tableau 3.3. Dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail**

% du PIB, 2006

	Irlande <sup>1</sup>	Pays nordiques	Autres pays européens de l'OCDE	Pays non européens de l'OCDE
Mesures actives	0.69	1.17	0.77	0.27
<i>Dont :</i>				
Services et administration publics de l'emploi	0.12	0.22	0.22	0.13
Création directe d'emplois	0.24	0.04	0.10	0.02
Autres mesures	0.33	0.91	0.44	0.12
Mesures passives	1.00	1.45	1.19	0.39
Total	1.69	2.62	1.95	0.66
<i>Pour mémoire : taux de chômage</i>	4.36	5.93	7.53	4.52

1. Les pourcentages pour l'Irlande sont calculés par rapport au PNB.

Source : OCDE (2008) et Grubb et al. (2009).

Les dépenses au titre des services et de l'administration publics de l'emploi sont peu élevées par rapport à celles des pays d'Europe. Par ailleurs, une majorité des agents s'occupent de l'administration des indemnités de chômage et non du placement des chômeurs (Grubb *et al.*, 2009). L'effectif du personnel des services publics de l'emploi a diminué en proportion de la population active ces dernières années et l'Irlande s'est retrouvée avec des ressources moins importantes pour le nombre d'utilisateurs potentiels de ces services que les autres pays européens. Même si la proportion d'agents en poste à la réception semble élevée, le grand nombre d'agences et la petite taille des bureaux locaux laissent penser que les services ne sont peut-être pas fournis de la manière la plus efficiente pour ce qui est d'aider les chômeurs à rester au contact du marché du travail et à retourner au travail. Il reste donc relativement peu de ressources pour gérer les programmes d'activation et en assurer le bon fonctionnement. Les principaux programmes sont examinés dans l'encadré 3.3.

Certains programmes en place en Irlande ne sont pas bien adaptés à la situation actuelle, ni bien conçus pour avoir l'impact maximum au moindre coût. Plus d'un tiers du budget de la FAS, d'environ 1 milliard d'euros, qui est financé en partie par un prélèvement patronal sur les salaires de 0.7 % et par une contribution plus importante du ministère des Finances, est consacrée au programme d'Emplois d'intérêt collectif (CE). Ce programme offre un soutien public pour les emplois à temps partiel dans les secteurs public et du bénévolat. La participation au programme ne dépasse pas, en principe, trois ans<sup>16</sup>, encore que cela soit difficile à mettre en œuvre dans la pratique étant donné que les participants tout autant que les employeurs peuvent être réticents à s'y inscrire et que cela peut être

### Encadré 3.3. Principaux programmes pour l'emploi en Irlande

Les principaux programmes du marché du travail, du point de vue de l'envergure, sont les suivants :

Le programme d'Emplois d'intérêt collectif (CE) offre aux chômeurs de longue durée une rémunération et un soutien pendant une période d'emploi allant jusqu'à deux ans dans le secteur non marchand. Plus de 20 000 chômeurs ont participé au programme CE en 2007, soit plus de 1 % de la population active. Certaines des fonctions spécialisées pour les personnes ayant besoin d'un soutien intensif et une période d'emploi protégé sont nécessaires, mais le programme dans son ensemble n'est pas ciblé de façon assez précise, tant du point de vue du coût que du fait qu'il n'encourage pas suffisamment ceux à qui cela conviendrait le mieux à prendre un emploi régulier. Un programme de ce type peut avoir un rôle de dernier recours dans une optique d'obligations mutuelles, mais pour le moment il ne joue pas ce rôle en Irlande.

L'Allocation éducative (9 000 bénéficiaires) permet aux personnes de plus de 21 ans de reprendre des cours tout en continuant de recevoir des prestations équivalant à des indemnités de chômage et une indemnité pour frais d'éducation. En 2009, la période de chômage requise pour bénéficier de cette aide a été ramenée à 3 mois pour l'enseignement secondaire et à 9 mois pour l'enseignement tertiaire. S'il est vrai qu'il est utile de profiter de périodes de chômage pour améliorer ses qualifications, en particulier celles qui sont susceptibles de renforcer l'employabilité par la suite, ce programme n'est pas ciblé très précisément sur ceux pour qui il pourrait avoir un avantage supplémentaire du point de vue de l'amélioration de leurs perspectives sur le marché du travail.

### Encadré 3.3. Principaux programmes pour l'emploi en Irlande (suite)

L'Allocation de retour à l'emploi, mise en place en 1993, permettait aux chômeurs de longue durée de conserver 75 % de leurs indemnités de chômage pendant un an après leur retour à l'emploi, ce pourcentage tombant à 25 % au cours de la troisième année, avec des prestations secondaires. Ce programme totalisait 4 300 participants en 2007, bien moins que les chiffres initiaux, en raison notamment d'un durcissement des conditions d'accès. Il a été fermé aux nouveaux arrivants en 2009. L'Allocation de retour à l'emploi payée par l'entreprise est un dispositif similaire pour l'entrée dans le travail indépendant, et il est de même ampleur. En 2009, ce programme a été étendu de sorte qu'une année de chômage suffit pour en bénéficier mais la durée a été ramenée de 4 à 2 ans. Une Allocation d'entreprise à court terme a été créée, qui offre une année de soutien aux personnes ayant droit à la JB. Ces programmes risquent de causer de lourdes pertes sèches car ce sont ceux qui ont le plus de chances de sortir du chômage qui utilisent le soutien offert. Même si les nouvelles mesures sont bonnes pour les personnes qui sont « prêtes à travailler » mais qui n'arrivent pas à trouver un emploi salarié, il existe aussi un risque d'engagement d'un cycle. Ces programmes sont très complexes et ne contrarient pas directement certaines des importantes contre-indications qui existent actuellement dans le système.

De plus, les centres de formation de la FAS offrent des formations générales (stages de la Bridging/Foundation) et spécifiques. Environ 4 800 personnes ont participé à ces programmes en 2007.

considéré comme un moyen peu coûteux d'offrir certains services localement. Il est possible que ce programme réduise même l'employabilité dans des emplois protégés en maintenant les gens dans des activités de base non marchandes. Ce programme, qui se rapproche donc d'une forme d'aide sociale permanente au lieu de servir de passerelle vers l'emploi, se situe donc dans l'une des catégories les moins efficaces d'intervention sur le marché du travail. De plus, il coûte cher pour 20 000 participants seulement. Le programme CE n'a pas été évalué globalement ces dernières années. Une évaluation des coûts et avantages, tenant compte de l'impact sur l'employabilité, est nécessaire. D'autres modèles devraient être envisagés, comme le dispositif australien « Work for Dole », qui s'inscrit dans une nette approche d'obligations mutuelles, ou le dispositif d'entreprises sociales de la Finlande, pour lesquels les subventions publiques sont plus limitées et qui accordent une plus grande place aux activités commerciales. En attendant, compte tenu de la pénurie de ressources disponibles pour des mesures d'activation plus générales, il convient de réduire l'ampleur de ce dispositif. Il paraît aussi difficile de justifier la création de 400 places supplémentaires dans le collectif budgétaire. D'autres programmes de formation ont été par le passé principalement orientés vers des secteurs, comme la construction, pour lesquels la demande est maintenant limitée et de nombreux participants sont des apprentis à mi-parcours de leur formation. La qualité de la formation dispensée dans le cadre de ces stages est bonne, mais une approche plus stratégique a peut-être évité de mettre des ressources dans les secteurs où la demande était insoutenable.

Développer les programmes de façon à pouvoir couvrir un grand nombre de chômeurs sera une tâche ardue, compte tenu en particulier des sévères contraintes budgétaires. Il sera sans doute difficile d'adresser directement les clients au NEAP au bout de trois mois

de chômage compte tenu des ressources actuelles et de l'augmentation du nombre de chômeurs (Grubb et al., 2009). La stratégie, actuellement, consiste à rediriger les ressources du budget de la formation et à offrir des stages plus courts à un plus grand nombre de bénéficiaires (encadré 3.4). Cette approche est adaptée en ce sens que bon nombre des

#### **Encadré 3.4. Mesures du marché du travail prises pour faire face à la montée du chômage**

La hausse du chômage a été spectaculaire : le nombre de chômeurs, sur la base du décompte des demandes d'indemnisation, a augmenté d'environ 255 000 pour s'établir autour de 428 000 en août 2009. De nouvelles mesures d'un coût de 370 millions d'euros, reprises des budgets existants, ont été introduites en vue d'aider les personnes privées de leur emploi.

Les principales mesures mises en œuvre sont les suivantes :

Un doublement des places de formation et d'activation professionnelle, qui se chiffrent désormais à 128 000 affectées par les FAS.

Un doublement des places dans le secteur de la formation, qui se chiffrent désormais à 146 000, dont 91 000 places de stages de 10 semaines, au titre de la stratégie d'initiatives de formation ; 2 000 places supplémentaires d'enseignement tertiaire à temps complet et 1 500 places d'enseignement universitaire à temps partiel ; 2 000 places au titre du programme d'expérience professionnelle pour les nouveaux diplômés ; 1 500 places de stages de formation postscolaire ; et plus de 41 000 places au titre de diverses autres initiatives.

Un dispositif de subvention temporaire en faveur de l'emploi, doté d'un budget initial de 250 millions d'euros, vise à fournir une aide pouvant aller jusqu'à 200 euros par semaine aux entreprises du secteur manufacturier et des services échangés qui répondent aux conditions requises, afin de leur permettre de maintenir un travailleur dans l'emploi pour une période de 15 mois maximum.

Le programme d'allocations de retour à l'emploi a été modifié de façon à offrir seulement un soutien aux personnes entrant dans le travail indépendant au lieu de l'emploi salarié. De plus, la durée et l'étendue de l'aide ont été limitées tandis que la période de chômage requise pour avoir droit à cette aide a été réduite de moitié et ramenée à un an. Les conditions d'accès à l'allocation éducative ont été aussi assouplies et l'accent a été mis davantage sur l'enseignement et les stages de formation plus courts.

Cette approche de formation et d'éducation présente un certain nombre de points forts. Premièrement, l'accent mis sur les stages courts accroît le nombre de personnes qui bénéficieront d'une formation sur une période donnée et pour un niveau de dépenses donné. Deuxièmement, les mesures sont ciblées en partie sur les groupes qui peuvent avoir besoin d'une aide plus importante pour s'insérer sur le marché du travail. Cela vaut plus particulièrement pour les jeunes travailleurs qui n'ont peut-être pas encore accumulé d'ancienneté. Troisièmement, l'accent mis sur la formation signifie que ces programmes devraient aussi contribuer à améliorer le capital humain.

L'incidence du dispositif de subvention temporaire à l'emploi dépendra de la façon dont il est appliqué. Bien que ce dispositif vise en principe les entreprises ayant un potentiel de croissance à l'avenir et qui se sont déjà restructurées, le coût par emploi économisé sera vraisemblablement relativement élevé sauf si un moyen peut être trouvé d'assurer que seuls les emplois qui auraient autrement été temporairement perdus sont conservés. Une subvention destinée à favoriser l'embauche de ceux qui sont au chômage depuis quelque temps aurait contribué plus efficacement à l'amélioration des résultats du marché du travail.

#### Encadré 3.4. Mesures du marché du travail prises pour faire face à la montée du chômage (suite)

Le problème, cependant, est que, globalement, les programmes sont d'envergure limitée comparés au nombre de chômeurs. S'il est vrai que beaucoup de personnes privées de leur emploi réussiront à trouver du travail sans aide, il est probable que bon nombre des nouveaux chômeurs ne trouveront pas d'emploi pendant un certain temps. Même s'ils ont accès aux programmes existants ainsi qu'aux nouveaux dispositifs, cela représente quand même une population importante qui ne peut pas être couverte en raison des contraintes budgétaires actuelles. Malgré les contraintes globales qui limitent les dépenses publiques, des ressources additionnelles dans ce domaine réduiraient le risque de persistance d'un niveau élevé de chômage une fois que l'économie redémarrera. Compte tenu des coûts budgétaires et sociaux du chômage, il serait fort avantageux de redéployer des ressources supplémentaires en faveur des programmes efficaces d'aide aux personnes qui perdent leur emploi, comme partie intégrante d'une stratégie d'activation renforcée.

chômeurs avaient récemment en emploi et ont donc besoin d'une formation moins intensive au « retour à l'emploi ». Il est judicieux d'étendre les programmes qui peuvent être renforcés rapidement ou de façon rentable. En revanche, la qualité de la formation risque d'être inférieure. Il est difficile aussi de traiter une nouvelle population de chômeurs : les migrants, les personnes peu qualifiées dont les perspectives à long terme se dégradent fortement par suite de la correction de la demande, et les cadres qui se retrouvent au chômage. Les dépenses au titre des mesures d'activation doivent être efficaces par rapport aux coûts, en ce sens que la baisse du chômage de longue durée doit doper l'économie et réduire les dépenses sociales à moyen terme. Il importe donc que des ressources suffisantes soient réaffectées à ces programmes, même si cela exige la réduction d'autres systèmes existants moins efficaces.

Des subventions peuvent aider à soutenir la demande de main-d'œuvre et à gérer le niveau élevé du chômage (OCDE, 2009a). Face à de sévères contraintes budgétaires, toutefois, il faut éviter des politiques très coûteuses, notamment les mesures couvrant l'ensemble de la population active, comme la réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale, qui entraînent de lourdes pertes sèches pour ceux qui ont déjà un emploi. L'expérience acquise par les différents pays semble indiquer que les subventions en faveur du travail à temps partiel sont difficiles à mettre en œuvre de manière efficace et que ces mesures sont surtout appropriées pour des réductions temporaires bien définies de la demande de main-d'œuvre. Le dispositif de subvention temporaire à l'emploi est ciblé et temporaire et en principe ne couvre que les entreprises ayant de bonnes perspectives de croissance et pris des mesures de restriction. Cependant, il doit être mis en œuvre avec soin afin d'éviter le risque de pertes sèches élevées. Les subventions à l'embauche peuvent être relativement plus efficaces en comparaison des autres mesures. Elles doivent être ciblées sur les groupes pour lesquels elles sont le plus efficaces et comporter des conditions strictes pour les employeurs. Ces aides financières pourraient être offertes aux personnes sans emploi depuis un certain temps (au moins un an) et devraient être liées à des variations nettes dans l'emploi, et non à l'embauche brute, afin de supprimer les incitations à remplacer des salariés existants par des travailleurs dont l'emploi est subventionné. Verser des subventions sous formes de remboursement des cotisations patronales de sécurité sociale au bout d'un an renforce encore l'incitation à

ne pas substituer de salariés à d'autres. Cela aidera à faire en sorte que les nouveaux emplois créés servent à éviter le chômage de longue durée. Les programmes publics de création d'emplois peuvent fournir un soutien au cours d'une récession très profonde et très prolongée, à la fois en renforçant la demande de main-d'œuvre et en remettant les chômeurs au travail. Cette approche est cependant sans doute coûteuse. Ces dispositifs doivent être temporaires, pour faire face aux pires épisodes de faiblesse de la demande, et ne doivent pas devenir une forme déguisée de chômage permanent subventionné comme le programme d'emplois d'intérêt collectif.

### Amorce d'une inversion des flux migratoires

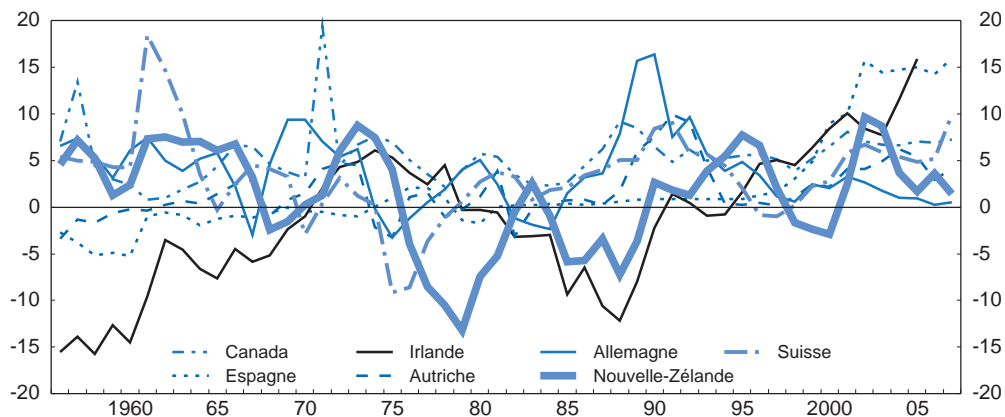
Le nombre d'étrangers travaillant en Irlande a diminué du fait de la contraction de la demande de main-d'œuvre, avec l'amorce d'une inversion de la forte immigration enregistrée depuis le milieu des années 90. Au premier trimestre de 2009, le nombre de travailleurs étrangers a baissé de 16 %, soit 56 000 personnes, depuis le premier trimestre de 2008. Il est difficile d'évaluer en temps réel l'ampleur des variations du stock de salariés étrangers étant donné que la QNHS donne une image incomplète de la population immigrée (Barrett et Kelly, 2008) : l'enquête indiquait que 8.4 % de la population de plus de 5 ans était de nationalité étrangère en 2006, alors qu'au même trimestre le recensement établissait cette proportion à 13.3 %. D'autres indicateurs signalent aussi l'amorce d'une inversion de la tendance de la migration. Le nombre de permis de travail délivré a diminué, en particulier pour les renouvellements. Le nombre de nouveaux numéros d'identification (PPSN – Personal Public Service Number), un identifiant national délivré aux migrants et indispensable pour travailler, a chuté de façon spectaculaire. On observe une diminution générale des effectifs de migrants de différentes nationalités, mais le ralentissement global de la délivrance de nouveaux PPSN a été imputable principalement à la diminution de moitié des entrées de migrants en provenance des nouveaux États membres de l'UE. Les flux bruts de migrants étaient aussi très importants par rapport au stock, les migrants restant en Irlande en moyenne un ou deux ans seulement, de sorte que la réduction des entrées serait insuffisante pour maintenir le stock existant de travailleurs étrangers.

Malgré l'émigration, les indemnités de chômage perçues par les ressortissants étrangers ont été importantes. Bien que supérieure initialement à leur part dans la population active, soit environ 20 % des personnes inscrites au Live Register, la proportion d'immigrants recevant des prestations a diminué ces derniers mois et le nombre de ressortissants étrangers bénéficiant de prestations a faiblement augmenté par celui des prestataires de nationalité irlandaise. Il semble, toutefois, que de nombreux migrants restent en Irlande lorsqu'ils sont au chômage. S'il est vrai que le coût de la vie en Irlande est peut-être élevé par rapport aux autres pays, les prestations sont aussi très généreuses en comparaison de celles des autres pays et les perspectives d'emploi sont sans doute aussi faibles dans certains des nouveaux États membres de l'UE et dans d'autres pays où les migrants de l'UE pourraient chercher du travail. Cet effet est atténué par les caractéristiques des migrants eux-mêmes : beaucoup ont quitté leur famille pour venir travailler en Irlande, dans des emplois inférieurs à leur niveau de qualification, de sorte que rester n'est pas intéressant pour de multiples raisons non financières. Il est probable que certains migrants de l'UE demandent à bénéficier des prestations irlandaises auxquelles ils ont droit mais cherchent du travail dans leur pays ou ailleurs, ce qu'autorise la législation européenne sous certaines conditions et pour un temps limité. À la suite de mesures de contrôle en 2008, les prestations ont été supprimées pour certaines personnes

qui avaient fait des demandes d'indemnisation mais qui ne vivaient pas en Irlande ou qui ne remplissaient pas les conditions requises.

La migration joue depuis longtemps un rôle important d'ajustement sur le marché du travail irlandais puisque, avant le début des années 90, il s'agissait principalement de la migration de travailleurs irlandais à destination et en provenance du Royaume-Uni et aussi à destination des États-Unis (graphique 3.9). Dans la précédente *Étude économique*<sup>17</sup>, il a été montré que la semi-élasticité du taux de migration nette par rapport à une hausse de 1 % de la croissance du PIB par habitant était beaucoup plus élevée en Irlande que dans aucun autre des 18 pays de l'OCDE, à environ 0.4, contre environ 0.2 dans le groupe des autres pays les plus sensibles comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suisse. De plus, l'immigration nette en Irlande, ces dernières années, a été plus forte que ne pourrait l'expliquer cette relation à long terme.

Graphique 3.9. **Taux net d'immigration**  
Pour mille habitants



Source : OCDE (2009), *Statistiques démographiques* – base de données en ligne (juin).

L'immigration en Irlande, depuis le milieu des années 90, a sans doute eu en permanence un impact important sur le marché du travail irlandais, malgré le mouvement d'émigration conjoncturelle observé récemment. Sur les trois groupes de migrants identifiés dans la précédente *Étude économique* (OCDE, 2008a), certains, voire la plupart, des migrants de chaque catégorie vont probablement rester : les émigrés irlandais de retour et les immigrés britanniques sont bien intégrés et vont probablement rester, même si certains travailleurs irlandais continuent de chercher un emploi à l'étranger ; les nombreux migrants originaires des nouveaux États membres de l'UE sont peut-être les plus sensibles à la situation économique, comme en témoigne la composition de l'immigration jusqu'ici, mais certains se sont enracinés en Irlande et y resteront ; et les migrants originaires du « reste du monde », un groupe divers venant de régions autres que l'Europe ou les États-Unis, auront des expériences variées du fait que certains sont venus en Irlande pour prendre des emplois spécifiques mais d'autres, arrivés en qualité de réfugiés ou de demandeurs d'asile, auront sans doute moins de possibilités de rentrer chez eux.

Avec une nombreuse population étrangère qui semble devoir rester sur place, la principale difficulté, pour les pouvoirs publics, reste l'intégration des immigrés. Les migrants originaires de pays extérieurs à l'UE avaient des taux de chômage supérieurs



d'environ 3 points à la moyenne, même lorsque la demande de main-d'œuvre était forte. La précédente *Étude économique* a mis en lumière un écart particulièrement important entre les qualifications des migrants et les emplois qu'ils prennent. Améliorer la formation linguistique, tant pour les adultes que pour leurs enfants, aiderait à remédier à ce problème, tout en accélérant les travaux sur la reconnaissance des qualifications étrangères et la mise en place d'un programme d'évaluation des compétences sur le tas. De certaines manières, le récent reflux de la migration a simplifié le problème de l'intégration des immigrés en levant une partie de l'incertitude concernant la probabilité d'installation des migrants en Irlande et il est désormais plus facile de centrer l'attention sur la population qui restera au lieu de la cohorte transitoire de migrants originaires des nouveaux États membres de l'UE.

L'approche irlandaise qui consiste à offrir des services aux migrants est fondée sur l'idée de diriger les immigrés vers les services généraux que sont la santé, le marché du travail, l'éducation et le logement au lieu de les ghettoïser et de leur offrir des programmes d'adaptation. Cette stratégie réduit le risque de création d'« enclaves » mal intégrées de migrants, même s'il est tout aussi important que l'accès aux services soit suffisant pour que les immigrés qui possèdent les compétences soient des membres à part entière de la société. La Déclaration de 2008 sur l'intégration offre une stratégie pour traiter des questions d'intégration (Cabinet du ministre de l'Intégration, 2008).

### **La politique de l'immigration pour le long terme**

L'action publique irlandaise ne peut influencer qu'à la marge sur l'immigration. Une sélection appropriée des migrants est importante pour faire en sorte qu'une économie disposant d'une petite réserve de travailleurs nationaux soit en mesure d'offrir les compétences nécessaires pour le développement du secteur multinational et des grappes d'entreprises à haute valeur ajoutée comme les TIC à Cork et l'IFSC à Dublin. Parmi les 1 500 agents travaillant au siège européen de Google à Dublin, 1 200 sont étrangers et il y a 58 nationalités différentes<sup>18</sup>. Les migrants ayant des qualifications complémentaires de celles des Irlandais de souche peuvent aider à accroître la capacité productive de l'économie et améliorer les perspectives des travailleurs existants. Tandis qu'une main-d'œuvre non qualifiée, importante pour faire réduire les coûts dans des secteurs tels que la construction, sera sans doute disponible en provenance des nouveaux États membres de l'UE où les salaires sont beaucoup plus bas qu'en Irlande, il peut être important d'attirer des travailleurs hautement qualifiés possédant des compétences et des aptitudes spécifiques de régions autres que l'Europe pour aider à soutenir la productivité sur le long terme.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises dernièrement, concernant essentiellement l'immigration en provenance de pays extérieurs à l'Espace économique européen (EEE)<sup>19</sup>. En 2007, d'importantes modifications ont été apportées à la législation concernant les deux principaux canaux d'immigration :

Le système de « carte verte » a été mis en place, qui donne aux salariés le droit de travailler pendant deux ans (avec possibilité de prolongation pour une durée indéfinie), permet le regroupement familial immédiat et donne un accès rapide au statut de résident à long terme. Les candidats doivent avoir une offre d'emploi valable, habituellement avec un salaire d'au moins 60 000 euros (ramené à 30 000 euros pour les professions qui se situent dans un nombre restreint de secteurs souffrant de pénuries de qualifications)<sup>20</sup>.

Le régime de permis de travail a été modifié. S'appuyant sur les réformes de 2003 afin de viser davantage les travailleurs hautement qualifiés, il couvre maintenant les professions rémunérées dans une fourchette de 30 000 à 60 000 euros, à quelques exceptions près. Il existe aussi une liste de professions n'ouvrant pas droit à un permis de travail. Des critères plus stricts d'appréciation de la situation de l'emploi ont été établis. Le permis de travail est maintenant délivré directement au travailleur, ce qui renforce leur statut. Le regroupement familial est possible au bout d'un an.

Des modifications ont aussi été apportées à certains des autres canaux d'immigration. Le régime des mutations à l'intérieur des entreprises, qui permet des mutations temporaires de cadres au sein de sociétés multinationales, a été réactivé après avoir été suspendu en 2002 par suite d'abus. Le système d'autorisation pour les diplômés du troisième cycle a été mis en place, permettant aux étudiants originaires de pays non membres de l'EEE qui ont étudié en Irlande de travailler pendant six mois après l'obtention de leur diplôme et de solliciter une « carte verte » ou un permis de travail.

L'impact de ces mesures est difficile à évaluer, même deux ans après leur mise en œuvre, en raison de la contraction globale de la demande de main-d'œuvre. Le nombre total de permis délivrés a diminué de près de moitié en 2008 par rapport à 2007. Les demandes de « carte verte » ont peut-être aussi été limitées, au départ, par un manque d'informations<sup>21</sup>. Les principales branches d'activité bénéficiant des deux systèmes de permis sont le secteur des services, la restauration et la santé. Il n'a été délivré que 1 264 permis pour l'industrie en 2008.

Le système d'immigration choisie est à l'initiative des employeurs, qui jouent un rôle important dans le choix des travailleurs étrangers. Cette approche contraste avec les systèmes qui sont davantage fonction de l'offre, dans les pays qui utilisent un système de points et qui sélectionnent les migrants potentiels remplissant certaines conditions sur la base d'un certain nombre de critères (tels que l'éducation, l'aptitude linguistique et l'expérience professionnelle) pour leur permettre d'entrer dans le pays afin d'y chercher du travail. Compte tenu du nombre probablement peu élevé de ressortissants de pays non membres de l'EEE dont l'Irlande aura besoin, la simplicité du système de « carte verte »/permis de travail en fait sans doute l'approche la mieux adaptée. De nombreux pays d'Europe ont adopté ce système à l'initiative des employeurs, et les systèmes répondant à l'offre montrent, de plus en plus, leurs limites (Chaloff et Lemaitre, 2009). Les inconvénients potentiels d'une politique laissant l'initiative aux employeurs, évoqués dans la précédente *Étude économique*, ne semblent pas se matérialiser jusqu'à présent : perte de contrôle sur le nombre d'immigrés en l'absence de quotas d'immigration, biais en faveur des travailleurs âgés à cause du seuil de salaire et en faveur de certaines professions qui se situent au milieu des fourchettes de rémunération. Rien n'indique que ces systèmes ont particulièrement entravé les ajustements de salaires ou eu des conséquences à long terme, les employeurs s'intéressant surtout à leurs propres besoins de main-d'œuvre et non aux avantages globaux qu'il y aurait à faire entrer des étrangers dans le pays. Il faut cependant continuer de suivre le cadre de l'action publique afin de s'assurer que les objectifs sont atteints et il est bon de revoir fréquemment la liste de profession donnant droit au permis de travail.

La qualité de vie en général est importante si l'on veut attirer des migrants hautement qualifiés, pour lesquels il peut y avoir une forte concurrence d'autres pays qui sont à la recherche des mêmes ressources. D'où la nécessité de mettre en œuvre des politiques qui assurent non seulement des niveaux élevés de revenu disponible et un coût de la vie

raisonnable, mais aussi une qualité de vie beaucoup plus générale avec des services de garde d'enfants, des soins de santé et un système éducatif de bonne qualité et des normes élevées d'infrastructure. La politique de la migration peut aider à assurer la stabilité juridique nécessaire pour encourager les migrants à s'établir en Irlande, offrant notamment des possibilités de regroupement familial et réduisant au minimum la charge administrative liée à leur situation. Le projet de loi de 2009 sur l'immigration, la résidence et la protection serait utile à cet égard. Le nouveau statut de résident de longue durée donnerait à ceux qui justifient d'au moins cinq années de résidence légale, moins pour les titulaires de « carte verte », accès au marché du travail et aux services publics au même titre que les Irlandais<sup>22</sup>, et permettrait de délivrer des visas à entrées multiples aux étrangers résidents qui, actuellement, ont besoin d'un nouveau visa chaque fois qu'ils quittent le pays, ce qui allégerait notablement la charge administrative auxquels sont confrontés les travailleurs très mobiles.

### Mesures visant à développer l'emploi dans le long terme

Même durant les années de forte expansion économique, les taux d'emploi sont restés peu élevés pour certains groupes (tableau 3.4), notamment les femmes, les parents isolés, les personnes souffrant de maladies de longue durée ou d'invalidité, les jeunes de moins de 25 ans et les personnes de plus de 55 ans. Comme dans tous les pays de l'OCDE, pour ces groupes, le lien avec le marché du travail est plus marginal. Par ailleurs, ces personnes risquent davantage de se retrouver exclues de la population active du fait de leur exposition à un risque de chômage probablement permanent. De fait, certaines prestations sociales, en particulier celles liées à la vieillesse et à l'invalidité, risquent de devenir des solutions de substitution qui éloignent du marché du travail et ancrent les bénéficiaires dans l'inactivité. C'est sans doute ce qui arriverait si les prestations de chômage étaient réduites ou si la conditionnalité était appliquée de façon plus stricte. Des réformes visant à maintenir ou à développer l'emploi parmi ces groupes sont importantes pour accroître la population active dans le long terme.

Tableau 3.4. **L'emploi en pourcentage de la population, par groupe**

	Population d'âge actif	Femmes	Jeunes de 20-24 ans	Personnes de 55-64 ans
<b>Irlande</b>	<b>69.0</b>	<b>60.3</b>	<b>69.8</b>	<b>54.1</b>
UE15	67.0	59.6	58.0	46.4
Royaume-Uni	72.3	66.3	67.4	57.4
Australie	72.9	66.1	76.8	56.7
Suède	75.7	73.2	63.1	70.1

Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

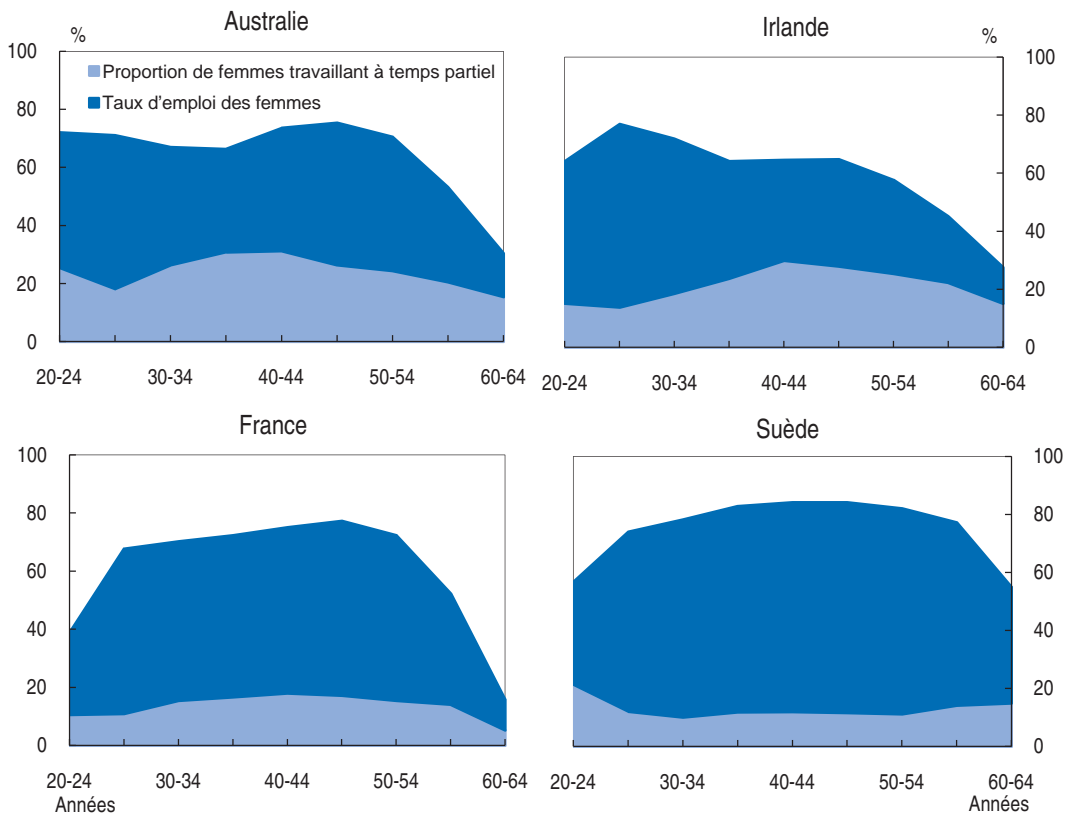
Le système irlandais de protection sociale est fondé sur une approche « contingente » et offre donc une grande variété de prestations selon la situation dans laquelle se trouvent les bénéficiaires. Les prestations sont généralement à peu près similaires mais les montants exacts et les conditions d'accès peuvent différer. Cette complexité accroît la probabilité d'apparition de pièges de la pauvreté et rend l'administration du système de prestations plus difficile et plus coûteuse. Comme on l'a vu plus haut, plusieurs prestations ne sont pas conçues de manière à encourager les gens à travailler au maximum de leur potentiel. Il faudrait réfléchir à la possibilité de mettre en place ou de préparer un système

de prestation unique pour les adultes d'âge actif, en remplacement de la multitude de transferts existants, une direction dans laquelle vont plusieurs autres pays. Certaines des mesures examinées dans les paragraphes qui suivent vont dans ce sens en proposant un traitement plus uniforme des différents groupes, en particulier du point de vue de l'obligation de rechercher un emploi ou de suivre une formation. Ce paiement unique devrait être calculé en fonction des ressources et fondé sur une évaluation de l'aptitude au travail et de la nécessité d'une aide à l'insertion sur le marché du travail.

### Rehausser le taux d'activité des femmes

Le taux d'activité des femmes s'est accru ces dernières années, augmentant d'environ un point par an, en moyenne, pour s'établir à 60 % en 2007. Même si la progression a été très rapide par rapport à celle observée dans les autres pays, le taux d'activité des femmes en Irlande n'est que légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE et bien inférieure à celles des autres pays anglophones et des pays nordiques. Par ailleurs, l'emploi à temps partiel est plus répandu en Irlande de sorte que l'offre effective de main-d'œuvre féminine est plus faible, comparée aux autres pays, que le taux d'activité ne le laisserait penser (graphique 3.10). Le taux d'activité pour les femmes ayant de enfants est particulièrement bas. Jusqu'à présent, les femmes ont beaucoup moins ressenti les effets de la crise actuelle que les hommes du point de vue du recul de l'emploi, de la hausse du chômage et de la baisse du taux d'activité. Cette différence pourrait toutefois s'atténuer du fait que les

Graphique 3.10. Taux d'emploi et d'emploi à temps partiel des femmes, 2007



Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

suppressions d'emplois s'étendent à des secteurs dans lesquels les femmes sont plus largement représentées dans la main-d'œuvre. Il sera important d'éviter que la diminution conjoncturelle de l'emploi et de l'activité des femmes ne devienne permanente. En particulier, les femmes sont surreprésentées dans les activités à bas salaire, comme les services, et elles pourraient de ce fait se trouver pénalisées par le taux élevé du salaire minimum et le niveau actuel des prestations sociales.

Les mesures prises pour inciter les seconds apporteurs de revenu à travailler à temps complet ont un puissant effet sur l'activité des femmes. Si la sensibilité du principal apporteur de revenu aux variations des impôts sur le revenu est généralement très faible, la réaction des seconds apporteurs est généralement beaucoup plus forte (voir Johansson *et al.*, 2008, pour un examen des données d'observation récentes). L'alourdissement d'environ 4 points, en raison de l'Income Levy et du Health Levy, des impôts directs marginaux pour les personnes gagnant à peu près le salaire moyen, influera probablement sur le taux d'activité des femmes. L'Irlande a un système hybride d'impôt sur le revenu, dans lequel les couples mariés peuvent choisir entre l'imposition séparée (auquel cas certains crédits d'impôt peuvent être divisés à parts égales) et l'imposition conjointe, qui est habituellement l'option la plus favorable du point de vue de la charge fiscale globale. Si l'on compare les différentes options du point de vue des heures de travail, il y a des contre-incitations dans le système fiscal qui pourraient être supprimées, accroissant le taux d'activité des femmes et améliorant les recettes pour un total plus élevé d'heures travaillées (Callan *et al.*, 2007). Le système de prestations peut avoir des effets similaires : ainsi, la prise en compte des ressources du ménage peut créer de faibles incitations pour le(la) conjoint(e) d'une personne au chômage à chercher un travail à temps partiel.

Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* de 2006 (OCDE, 2006)<sup>23</sup>, le niveau élevé des frais de garde d'enfants et l'offre limitée de services de garderie sont un obstacle majeur à l'activité des femmes. La Stratégie nationale pour l'accueil de l'enfance vise à offrir 50 000 places supplémentaires dans des centres d'accueil, soit un nombre de places à peu près suffisant pour accueillir tous les enfants nés au cours d'une même année, et la capacité d'accueil des jeunes enfants croît notablement, tant du point de vue des installations que de la disponibilité de personnel qualifié. L'offre de services de garde extrascolaire est aussi limitée et, malgré la création de 5 000 places supplémentaires, cela représente une infime fraction du nombre d'enfants de 6-12 ans. Il faudrait poursuivre les efforts en vue de trouver une solution rentable pour mettre des bâtiments à disposition pour des projets de garde collective d'enfants après l'école.

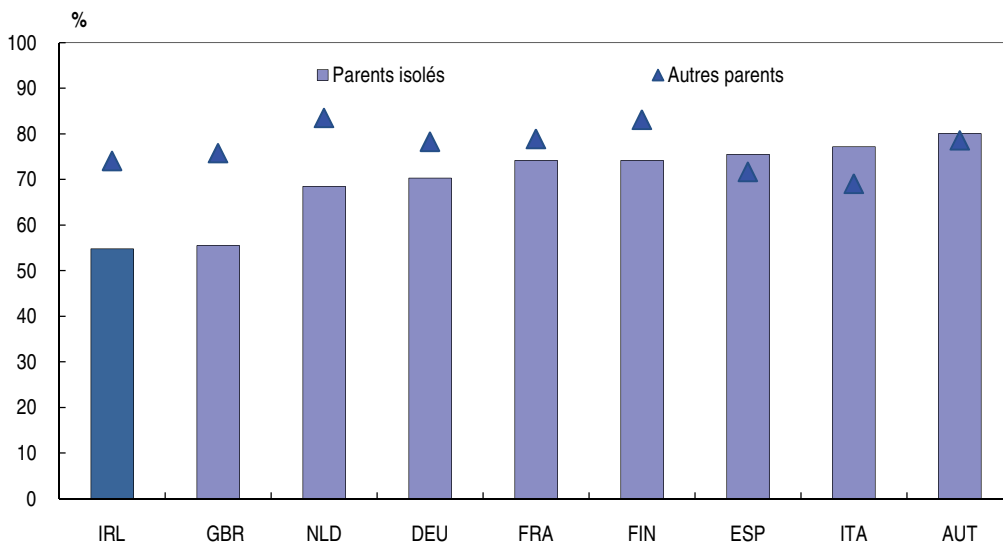
L'aide publique à la garde d'enfants, apportée directement ou par le biais du système fiscal, n'était pas bien ciblée ces dernières années car elle était offerte dans les mêmes conditions aux familles qui travaillent et à celles qui ne travaillent pas. Cela est en train de changer avec le supplément universel pour la garde de jeunes enfants accordé depuis 2006 aux familles ayant des enfants de moins de 6 ans, qui a été ramené de 1 104 euros à 498 euros en mai et pour lequel la limite d'âge a été abaissée à 5 ans. Ce dispositif sera supprimé en 2010 et remplacé par une année d'école maternelle gratuite pour les enfants de 3-5 ans dans le cadre du dispositif d'accueil et d'éducation des jeunes enfants (ECCE). Cette aide devrait profiter à quelque 70 000 enfants, la majeure partie de la population ciblée. Cela facilitera la garde d'enfants pendant que les parents travaillent, même si le système ne s'adresse pas spécifiquement à ce groupe, de sorte qu'il y a une perte sèche. Il devrait cependant contribuer aussi à rehausser le capital humain et à aider les enfants issus de milieux défavorisés.

### Aider les parents isolés à travailler


Les parents isolés représentent une part importante de la population en Irlande, près d'un enfant sur quatre étant élevé dans une famille monoparentale (CSO, 2007). Les parents isolés représentent aussi un groupe important de la population active potentielle puisque près de 4 % de la population d'âge actif se trouve dans cette situation familiale. Les taux d'emploi pour les parents isolés sont bas, d'environ 55 %. L'écart entre le taux d'emploi des parents isolés et celui de l'ensemble des parents élevant des enfants est particulièrement grand par rapport aux autres pays (graphique 3.11). Comblers cet écart pourrait accroître la population active d'environ 1 %. Les faibles taux d'emploi des parents isolés posent problème non seulement sur le marché du travail mais aussi sur le plan social de façon plus générale. En moyenne, les ménages monoparentaux sont pauvres : 38 % ont un revenu par unité inférieur à 60 % de la médiane, la mesure standard en Irlande au risque de pauvreté, et un cinquième sont en situation de pauvreté constante (CSO, 2008)<sup>24</sup>. Par comparaison, 14 % des ménages composés de deux adultes avec des enfants sont au risque de pauvreté et un petit nombre de ces familles sont en situation de pauvreté constante.

Graphique 3.11. **Taux d'emploi pour les parents**

Part de la population d'âge actif



Source : Eurostat et Central Statistics Office.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732800035006>

Les familles monoparentales sont hautement tributaires des transferts sociaux. Outre la prestation universelle pour enfant à charge, environ trois quarts des parents isolés reçoivent l'allocation de parent isolé (OPFP). Il s'agit d'une prestation calculée en fonction des ressources, qui s'élève à 250 euros par semaine pour un ménage monoparental avec deux enfants. Une majoration de 12 % de la prestation en 2007 a contribué à réduire notablement le nombre de familles officiellement définies comme étant en situation de pauvreté suivant l'une des mesures dont il a été question plus haut. Cependant, cela s'explique en partie par le fait que la valeur des prestations sociales pour une famille monoparentale est relativement proche de ces mesures de la ligne de pauvreté et, par conséquent, le nombre de personnes définies sur cette base comme étant en « situation de pauvreté » peut être très sensible aux variations des prestations et exagère le degré

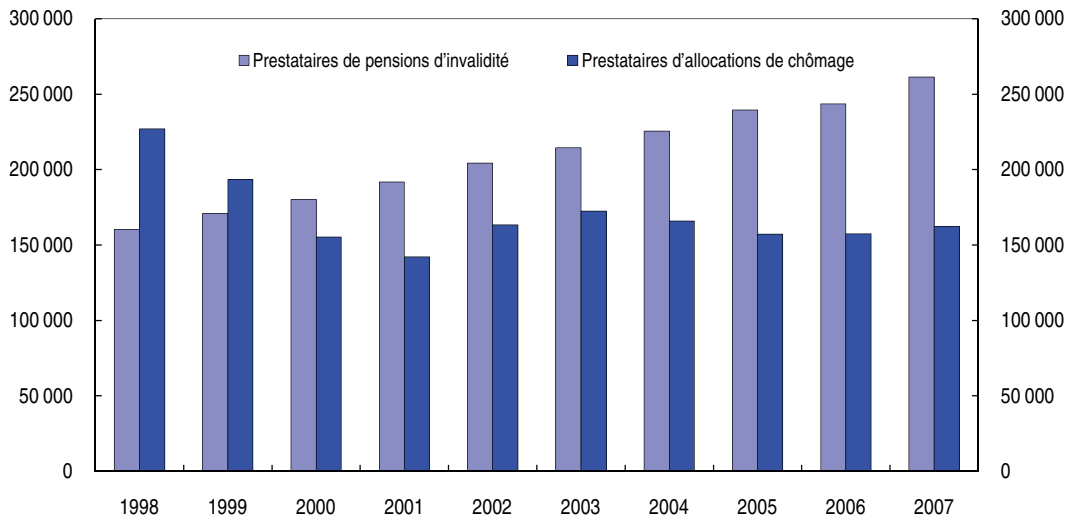
d'amélioration réelle des niveaux de vie. La persistance de taux de pauvreté élevés parmi les ménages monoparentaux souligne les limites de la stratégie d'augmentation des prestations adoptée ces dernières années pour réduire la pauvreté dans ce groupe, prestations qui coûtent déjà 0.6 % du RNB.

Relever le taux d'emploi des parents isolés aiderait par conséquent à la fois à renforcer la population active et à lutter contre la pauvreté. S'il est vrai que les incitations à travailler sont efficaces pour certains groupes comme ceux qui arrivent à gagner à peu près le salaire moyen, le système de prestations et l'offre limitée de services de garde d'enfants font obstacle à la reprise du travail pour ceux dont le salaire potentiel est moins élevé, ce qui est souvent le cas pour les parents isolés, dont le niveau d'instruction est, en moyenne, moins élevé que celui de la population dans son ensemble. Des résultats d'enquête semblent indiquer que les parents isolés désirent fortement entreprendre une formation et entrer dans l'emploi (Murphy *et al.*, 2008). Le taux d'emploi des personnes touchant le supplément logement ne dépasse pas 15 %, taux bien inférieur à celui des personnes qui reçoivent d'autres formes d'aide au logement. L'Irlande se singularise parmi les pays de l'OCDE par le fait qu'elle n'oblige pas les parents isolés ayant des enfants d'âge scolaire à chercher activement du travail, comme condition pour bénéficier des prestations ; seule une poignée d'autres pays n'obligent pas les mères d'enfants adolescents à chercher du travail. L'Allemagne, la Norvège et la Suède imposent cette obligation dès que l'enfant le plus jeune a trois ans. Pour que cette politique soit efficace, il importe que les personnes assujetties à ces obligations aient un soutien approprié et soient hautement prioritaires du point de vue de l'accès aux services de garde d'enfants. Des mesures de formation et d'activation bien conçues sont aussi indispensables. Des réformes importantes dans ce domaine sont prévues mais le progrès est lent (DSFA, 2006).

### **Maladie et invalidité**

Le nombre de bénéficiaires de prestations de longue maladie et d'invalidité a plus que doublé depuis 1990, malgré une amélioration générale des conditions de vie et de l'état de santé ainsi qu'une forte demande de main-d'œuvre (graphique 3.12). Même si cela tient en partie à un élargissement de l'accès au bénéfice de ces prestations en 1996, le nombre de demandeurs a augmenté de près d'un tiers sur la période de cinq ans terminée en 2007. Cette hausse peut s'expliquer en partie par l'élévation du niveau des prestations d'assurance maladie et un durcissement des conditions d'accès aux prestations de chômage. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité représentent près de 9 % de la population active, une proportion qui paraît légèrement inférieure à celle des pays de l'OCDE confrontés aux plus graves problèmes mais néanmoins supérieure à la moyenne de la zone OCDE. Le taux d'emploi des personnes en invalidité représente à peu près la moitié du taux global, environ un tiers des bénéficiaires ayant un emploi, même avec le marché du travail tendu qui existait en 2007. Il s'agit-là d'un problème social important car il reflète en partie des obstacles et des contre-incitations qui empêchent les personnes en situation d'invalidité d'accéder à l'emploi. Par ailleurs, cela crée une haute dépendance à l'égard des minima sociaux et une fréquence de la pauvreté plusieurs fois supérieure à celle observée dans l'ensemble de la population.

Les entrées dans le régime d'invalidité sont restées élevées et le nombre de personnes indemnisées pourrait atteindre 100 000 cette année, en hausse de près de 9 % par rapport à l'année précédente<sup>25</sup>. Pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation, il faut avoir un certificat médical établi par un généraliste, qui est soumis au contrôle d'un expert du DFSA,

Graphique 3.12. **Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité a augmenté**

Source : Central Statistics Office.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732830231462>

lequel peut demander un examen médical. L'expérience internationale montre que les médecins généralistes ne sont pas les personnes qui conviennent pour filtrer les entrées dans le système de prestations d'invalidité : tous les demandes de prestations d'invalidité devraient être traitées sur la base d'un examen médical rigoureux effectué par les propres médecins du DFSA afin d'assurer le respect des règles. L'application de mesures de contrôle plus strictes aux demandeurs de prestations d'invalidité souffrant de lombalgie a abouti au rejet d'un grand nombre de dossiers de demande. Par rapport aux autres pays, l'approche adoptée à l'égard des personnes bénéficiant actuellement de prestations d'invalidité est généralement assez passive et réactive. Le programme d'emplois aidés géré par la FAS, par exemple, aide les chômeurs handicapés à trouver un emploi dans le secteur privé mais il s'agit d'un dispositif à petite échelle, destiné à ceux qui cherchent déjà du travail. Un rapport récent de l'OCDE identifie quatre domaines principaux de faiblesse où des améliorations sont possibles (OCDE, 2008b) :

Le système de prestations est complexe, ce qui est source d'inefficience, et l'évaluation de l'aptitude générale au travail des demandeurs est insuffisante. Cette évaluation devrait être renforcée comme cela a été fait en Australie. Selon la pratique normale dans la zone de l'OCDE, les prestations d'assurance maladie ne doivent pas être payées indéfiniment : au bout d'un an, les bénéficiaires doivent être considérés comme étant en situation d'invalidité et soumis à une évaluation complète du point de vue de leur aptitude au travail. Il faudrait envisager d'étendre la conditionnalité aux personnes en invalidité, en fonction de leur aptitude à travailler. L'expérience semble indiquer qu'un système à caractère obligatoire, comportant en premier lieu un entretien obligatoire, est probablement beaucoup plus efficace pour encourager l'activité que les systèmes à participation volontaire. Les obligations de recherche d'emploi ou de formation pourraient être appliquées à certains groupes.

Les personnes en invalidité dépendent de plusieurs organismes différents, le DFSA assurant l'administration des prestations et la FAS/DETE étant chargée principalement



de la formation et de l'emploi. Cela pourrait expliquer pourquoi peu de personnes en situation d'invalidité reçoivent une formation. Il faudrait systématiser le traitement des dossiers d'invalidité et y affecter des ressources suffisantes, avec une interaction plus étroite des différents organismes intervenant pour chaque personne.

Le soutien à l'emploi pour les handicapés est souvent spécialisé et ne fait pas partie des programmes « généraux », et le système n'est pas centré sur l'insertion dans l'emploi en milieu non protégé. Ce processus devrait être mieux géré et l'efficacité des programmes de formation du point de vue des résultats au regard de l'emploi devrait être mieux suivie et évaluée rigoureusement.

Il y a des contre-incitations au retour au travail. Les facteurs touchant la population tout entière, comme le niveau élevé des prestations pour les personnes ayant un bas salaire et la perte de prestations annexes, peuvent avoir un impact plus important sur les handicapés en raison des difficultés intrinsèques auxquelles ils peuvent être confrontés sur le marché du travail. Même si la Carte médicale peut être conservée pendant trois ans après le retour au travail, cela peut constituer un important obstacle comportemental pour les personnes en mauvaise santé. Il faudrait aussi réfléchir à la meilleure façon de canaliser le soutien en faveur des personnes en invalidité qui reprennent un emploi, soit par le biais des dispositifs d'aide existants, soit en étendant le complément de revenu familial.

La National Disability Strategy, lancée en 2004, a pour objectif de mettre en place une gestion plus active des cas d'invalidité et la DETE cherche à améliorer les services et à encadrer davantage les nouveaux entrants. Le progrès est cependant très lent et il faudra encore beaucoup d'efforts pour arriver à ce que les personnes en invalidité puissent profiter du redressement du marché du travail, le moment venu. Il faudrait centrer les efforts à la fois sur le contrôle des entrées dans le régime d'invalidité et sur la gestion du stock de bénéficiaires. Cela aiderait les personnes handicapées à s'insérer sur le marché du travail, ce qui est important aussi bien du point de vue de leur bien-être personnel que du point de vue de la réalisation des objectifs sociaux plus généraux.

### **L'emploi des jeunes**

Les jeunes ont été plus durement touchés par la contraction de la demande de main-d'œuvre que la population active dans son ensemble. Le recul de l'emploi a été beaucoup plus marqué et le taux de chômage est proche d'un quart de la population active pour les jeunes hommes. Cette configuration est courante en période de ralentissement économique car la concordance entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois est dégradée pour les jeunes travailleurs du fait qu'ils ont généralement des compétences qui correspondent moins bien aux emplois proposés. Le manque d'expérience des jeunes de sexe masculin au cours de la présente crise reflète sans doute leur forte représentation dans le secteur de la construction. Il sera difficile de les réintégrer dans les autres secteurs de l'économie : cela nécessitera un investissement important et ciblé dans la formation et une action rapide en vue de maintenir leur lien avec le marché du travail. D'une manière plus générale, les jeunes travailleurs ont généralement un faible pouvoir de gain, de sorte que leur emploi, lorsque la reprise s'amorcera, risque d'être limité par le niveau élevé du salaire minimum et des indemnités de chômage.

L'emploi des jeunes pose des problèmes dans de nombreux pays de l'OCDE. En Irlande, les taux d'emploi pour les jeunes de moins de 25 ans sont relativement élevés par rapport

aux autres pays (OCDE, 2008c)<sup>26</sup>. Cela est dû en partie au fait que les jeunes quittent tôt l'école et que la demande de main-d'œuvre était forte. Cependant, comme ailleurs, il y a des jeunes qui ne sont ni à l'école, ni au travail ni en formation (NEET). La part des NEET dans la population de cette cohorte en Irlande est légèrement inférieure aux moyennes européenne et de l'OCDE. Les problèmes sous-jacents sont toutefois de même nature que dans les autres pays : 12 % des jeunes de 20-24 ans n'ayant pas suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire n'étaient ni au travail ni à l'école en 2006, contre à peine 4 % de ceux qui avaient terminé le deuxième cycle du secondaire (OCDE, 2008d). Même si l'Irlande a des résultats supérieurs à la moyenne avec des taux élevés d'obtention de diplômes de fin d'études au moins du niveau du deuxième cycle du secondaire, elle n'égale pas les pays les plus performants. Des politiques d'activation plus efficaces et une formation appropriée renforceraient les liens de ce groupe avec le marché du travail et amélioreraient leurs qualifications et leur productivité. Porter de 16 à 18 ans l'âge de la fin de la scolarité obligatoire pourrait aider à réduire le chômage des jeunes dû à la crise. Il faudrait pour cela prévoir un enseignement professionnel et des possibilités d'apprentissage et rendre obligatoire l'acquisition d'une qualification reconnue<sup>27</sup>.

### **Maintenir les seniors dans la population active**

Le taux d'emploi chute après 55 ans et ne dépasse pas environ 45 % pour les personnes de 60-65 ans. Cela tient en partie aux faibles niveaux d'activité des femmes appartenant à ces cohortes, dus à la situation économique et sociale passée, ainsi qu'au système de retraite anticipée, qui repose sur le volontariat. Cependant, le lien des travailleurs âgés avec le marché du travail est sans doute plus faible que pour les travailleurs se situant dans une classe d'âge de forte activité et il leur est probablement difficile de trouver un nouvel emploi qui leur convienne en cas de chômage. Cela rend les seniors vulnérables si l'activité économique se ralentit et si la politique sociale est mal conçue. Même si le taux de chômage des travailleurs âgés ne s'est pas aggravé particulièrement vite durant la récession, leur taux d'emploi a baissé de plus de deux points en cette période de repli du marché du travail, davantage que celui des travailleurs plus jeunes. Lorsque les travailleurs âgés perdent leur emploi, ils risquent de se retrouver définitivement exclus du marché du travail. Les années précédentes, l'allocation de préretraite permettait aux personnes de 55-66 ans de passer du chômage à la retraite sans retour au travail. Ce dispositif a maintenant été supprimé et les travailleurs âgés sont en principe soumis aux mêmes obligations de recherche d'emploi que toute autre personne, encore que le système irlandais, qui compte fort sur la propre motivation des chômeurs pour se remettre au travail, soit peut-être particulièrement inefficace pour ceux qui se trouvent si proches de la retraite. Les prestations d'invalidité peuvent cependant offrir une passerelle aux travailleurs pour se retirer de la vie active. Le nombre de personnes demandant la pension d'invalidité a augmenté notablement ces dernières années : les bénéficiaires de cette prestation représentent maintenant environ 12 % des personnes de 60-65 ans. En même temps que les prestations d'invalidité, l'accès à ces paiements devrait être resserré conformément aux meilleures pratiques en vigueur dans les autres pays et il faudrait mettre davantage l'accent sur l'activation des personnes qui vivent actuellement de ces indemnités. L'Irlande devrait éviter de commettre l'erreur faite par beaucoup d'autres pays de l'OCDE au début des années 90 en tentant de retirer les travailleurs âgés de la population active car cela réduit l'offre globale de main-d'œuvre sans guère encourager les travailleurs plus jeunes.

### Encadré 3.5. **Résumé des recommandations d'action concernant le marché du travail**

Le marché du travail semble s'adapter à la rapide contraction de la demande mais le chômage risque de perdurer même une fois que l'économie aura redémarré, en raison des faiblesses de la politique structurelle. Il faudrait lever les obstacles qui entravent depuis longtemps une pleine participation de la population active.

#### **Réduire le chômage de longue durée et l'inactivité**

Réduire les prestations de chômage suivant la baisse des rémunérations. De nouvelles réductions seront peut-être nécessaires une fois la reprise amorcée si le niveau des prestations crée des contre-incitations au retour au travail.

Améliorer la conception du système de prestations sociales liées au chômage afin de supprimer les puissantes contre-incitations à entrer dans l'emploi, en particulier pour les prestations qui ont un rythme de retrait élevé, comme le supplément logement.

Durcir les obligations d'activation pour les chômeurs. Il faudrait obliger tous les demandeurs de prestations de chômage à consulter dès le début et de façon régulière les services de l'emploi. Le non-respect de ces obligations conduirait à une réduction des paiements de prestations. Les conseillers de la FAS devraient contrôler la participation des chômeurs aux entretiens d'embauche et aux programmes du marché du travail. Les demandeurs devraient enfin être tenus de participer à un programme actif du marché du travail s'ils n'exploitent pas les autres possibilités.

Unifier l'administration des mesures liées au chômage au sein d'un organisme public unique : traitement des demandes de prestations de chômage, activités de placement, gestion des politiques du marché du travail qui sont actuellement administrées par le Département des affaires sociales et familiales et par la FAS et d'autres organismes.

Mieux adapter les politiques actives du marché du travail au problème actuel du chômage. Les programmes efficaces par rapport aux coûts et ciblés sur les besoins des chômeurs devraient être étendus et des ressources administratives supplémentaires devraient être allouées aux mesures d'activation. Compte tenu des contraintes budgétaires globales, cela exigera un redéploiement des ressources et la limitation des programmes existant qui ne sont pas efficaces.

Réévaluer le niveau du salaire minimum suivant la baisse des rémunérations et le revoir sur une base annuelle. Reconsidérer le système de salaires minima sectoriels.

#### **Rehausser les taux globaux d'activité et d'emploi**

Envisager de mettre en place un système de protection sociale unique pour les autres adultes d'âge actif, en remplacement des programmes existants, au besoin en assujettissant tout le monde aux mesures d'activation.

Développer davantage l'offre de services de garde d'enfants. Continuer d'encourager l'accueil des enfants en dehors des heures de classe lorsque les locaux scolaires s'y prêtent. Réfléchir à des mesures établissant un lien entre l'aide à la garde d'enfant et la situation au regard de l'emploi. Supprimer progressivement le crédit d'impôt accordé au chef de famille. Établir des priorités d'accès aux systèmes de garde collective d'enfants pour les parents qui travaillent, surtout les parents isolés.

Faire en sorte que des taux d'imposition et des charges fiscales plus élevés ne sapent pas indûment les incitations à travailler pour les seconds apporteurs de revenu. Envisager de passer à une imposition totalement séparée des ménages.

### Encadré 3.5. Résumé des recommandations d'action concernant le marché du travail (suite)

Obliger les parents isolés à chercher du travail une fois que leur enfant a l'âge d'aller à l'école.

L'évaluation pour l'accès au bénéfice des prestations d'invalidité devrait être faite par un organisme indépendant. L'aptitude au travail des bénéficiaires de prestations d'invalidité devrait être évaluée systématiquement. Les prestations d'assurance maladie devraient être limitées à un an, après quoi l'aptitude au travail des bénéficiaires devrait être évaluée dans le cadre des programmes d'assurance invalidité. Il faudrait offrir des incitations et un soutien afin d'encourager les personnes handicapées à entrer dans la population active.

Le soutien aux handicapés devrait être plus systématique. Les services de l'emploi pour les handicapés devraient être améliorés et centrés sur l'objectif d'aider ces personnes à rester dans l'emploi. Il faudrait envisager d'étendre la conditionnalité à certains groupes souffrant de handicaps.

Porter l'âge de fin de scolarité obligatoire à 18 ans et offrir des possibilités de formation appropriées.

Renforcer l'incitation à rester au travail, offrir une augmentation actuarielle de la pension publique aux personnes qui reportent leur retraite. Envisager de faire varier davantage les pensions du régime contributif en fonction du nombre d'années de cotisation afin d'inciter davantage à travailler plus longtemps. Limiter encore l'application du critère de ressources dans le calcul du revenu du travail dans le système de retraite non contributif. Supprimer les dispositifs qui incitent les travailleurs âgés à quitter le marché du travail par le biais des régimes d'invalidité. Accroître la flexibilité à l'égard du travail au-delà de 65 ans.

Continuer de suivre l'impact des politiques à l'égard de la migration. Créer des visas flexibles, comme les visas à usages multiples et à entrées multiples. Assurer le niveau de soutien approprié pour la formation linguistique des migrants adultes et offrir des cours de langue aux enfants de tous âges. Continuer de suivre l'intégration des migrants et leur situation au regard de l'emploi.

## Notes

1. La principale source de données relatives au marché du travail en Irlande est l'Enquête nationale trimestrielle auprès des ménages (QNHS) du Central Statistics Office (CSO), qui a remplacé l'Enquête annuelle sur la population active en 1997. Les chiffres globaux donnés dans le présent chapitre, tels que le taux d'emploi global, sont tirés des *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2009), tandis que les séries détaillées, telles que le taux d'emploi pour les femmes, proviennent directement de la QNHS publiée par le CSO, sauf indication contraire. Bien que les deux sources soient fondées sur les mêmes données de base de la QNHS, il peut y avoir de légères incohérences entre les deux en raison de différences dans les ajustements saisonniers et autres. Les militaires sont inclus dans la population active. La population d'âge actif est définie comme étant l'ensemble des personnes de 16-64 ans. Les chiffres de l'emploi servant à calculer la productivité sont fondés sur la définition des comptes nationaux et non sur l'enquête sur la population active.
2. Il y a deux sources principales de données relatives au chômage en Irlande. L'Enquête nationale trimestrielle auprès des ménages (QNHS) s'appuie sur la définition du « chômage » donnée par l'Organisation internationale du travail (OIT), selon laquelle « être au chômage » signifie être sans aucun travail et être disponible et prendre des initiatives spécifiques pour trouver un emploi. Le Live Register s'appuie sur les données administratives et recense les bénéficiaires d'indemnités de chômage (Jobseekers Benefit et Jobseekers Allowance) (à quelques exceptions près) et les personnes ayant signé pour un crédit auprès du système d'assurance sociale liée au salaire (Pay

Related Social Insurance, PRSI). Le total du Live Register est nettement plus élevé que le chiffre du chômage de l'OIT car la définition est plus large, englobant ceux qui travaillent à temps partiel mais qui signent légitimement le registre du chômage. Le Taux de chômage standardisé est une série mensuelle calculée à partir du Live Register mais comparée chaque trimestre à la QNHS.

3. Cela tend à rehausser la productivité horaire du travail en renforçant la part des activités à forte intensité de capital dans la production.
4. Voir tableau 1.A2.1 (OCDE, 2009a). Cette analyse est fondée sur une décomposition de la variation observée en une composante conjoncturelle et une composante tendancielle à l'aide d'un filtre passe-bande.
5. La variation conjoncturelle est captée à l'aide d'un filtre passe-bande, voir annexe 1.A3 (OCDE, 2009a). Les principales hypothèses sont que le chômage ne varie que par suite de variations contemporaines du taux d'entrées et de sorties et que toutes les transitions se font entre le travail et le chômage.
6. Le Central Statistical Office a mis en place une nouvelle enquête générale sur les rémunérations (Earnings, Hours and Employment Costs Survey) qui, pour le moment, couvre seulement l'industrie et les services d'intermédiation financière.
7. Voir aussi chapitre 1.
8. Voir chapitre 3 (Fixation des salaires : Aspects institutionnels et résultats) de l'OCDE (2004).
9. Du point de vue des droits à prestations, les chômeurs sont définis comme étant les personnes de moins de 66 ans qui sont au chômage pendant au moins 3 jours au cours de chaque période de 6 jours consécutifs, qui sont aptes à travailler, disponibles pour un travail à temps complet, et qui cherchent réellement du travail.
10. Ces paiements étaient appelés respectivement « prestation de chômage » et « assistance chômage » jusqu'en 2006.
11. Pour avoir droit à la JB, il faut totaliser 52 semaines de cotisations au système de PRSI et avoir cotisé suffisamment au PRSI au cours des deux précédentes années fiscales complètes.
12. Douze mois pour les demandeurs ayant versé au moins 260 cotisations hebdomadaires, et 9 mois pour celles qui totalisent moins de versements.
13. Voir les modèles de prestations et de salaires de l'OCDE (OCDE, 2007).
14. Le bénéficiaire de l'allocation logement peut travailler jusqu'à 30 heures sans perdre son droit à la prestation.
15. Voir chapitre 1 (La crise de l'emploi : Quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ?) de OCDE (2009).
16. Six ans au maximum pour les personnes de plus de 55 ans.
17. Voir annexe 6.A1 de l'OCDE (2008a).
18. « What we do is fail – and fail fast », *Business & Finance*, 20 novembre 2008.
19. Compte non tenu des ressortissants bulgares et roumains, qui ne pourront travailler en Irlande sans permis qu'à partir de 2012. Conformément aux règles de l'UE, ces personnes doivent avoir priorité sur les ressortissants de pays n'appartenant pas à l'EEE.
20. Les ingénieurs civils et miniers et tous les professionnels de la construction ont été enlevés de la liste des professions soumises à la limite inférieure en novembre 2008.
21. Voir « Slow take-up on green cards by immigrants », *The Irish Times*, 4 janvier 2008.
22. Les périodes d'études de courte durée ou de demande d'asile ne comptent pas dans le calcul des cinq années de résidence.
23. Voir chapitre 6 (Supprimer les obstacles à l'emploi des femmes) de OCDE (2006).
24. Ceux qui, outre le fait qu'ils ont un faible revenu, sont privés d'au moins deux biens ou services considérés comme essentiels pour assurer un niveau de vie de base.
25. *The Irish Times*, « Increase in numbers claiming disability allowance », lundi, 18 mai 2009.
26. Voir chapitre 1 « Prendre un bon départ – Le passage de l'école à la vie active dans les pays de l'OCDE », (OCDE, 2008c).

27. Tous les enfants doivent obligatoirement suivre trois années d'enseignement secondaire de base, jusqu'au Junior Leaving Certificate, quel que soit leur âge.

### Bibliographie

- Barrett, A. et E. Kelly (2008), « Using a Census to Assess the Reliability of a National Household Survey for Migration Research: The Case of Ireland », *ESRI Working Paper*, n° 253.
- Bassanini, A., R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.
- Bergin, A. (2008), « Job Mobility in Ireland », *The Economic and Social Review*, vol. 39, Winter 2008, n° 3.
- Blanchard, O. (2000), « The Economics of Unemployment: Shocks, Institutions and Interactions », *London School of Economics Lionel Robbins Lectures*.
- Callan, T., A. van Soest et J. Walsh (2007), « Tax Structure and Female Labour Market Participation: Evidence from Ireland », *IZA Discussion Paper*, n° 3090.
- Calmfors, L., « The extent of centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 131, 1993c.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2009), « Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *IZA Discussion Paper* n° 4002.
- Chaloff, J. et G. Lemaitre (2009), « Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 79.
- CSO (2007), *Census 2006 Vol. 3 – Household Composition, Family Units and Fertility*, mai.
- CSO (2008), *Survey on Income and Living Conditions in Ireland (SILC) 2007*, décembre.
- Département du Taoiseach (2006), « Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015 », juin.
- Département du Taoiseach (2007), « Ireland – Implementation of National Reform Programme: 2nd Annual Progress Report », octobre.
- Davia, M. (2005), « Job Mobility and Wage Mobility at the Beginning of the Working Career: A Comparative View Across Europe », *ISER Working Paper* n° 2005-03, Institute for Social and Economic Research.
- Département des affaires sociales et familiales, (2006), *Proposals for Supporting Lone Parents*, Dublin.
- Dickens, W. T. et al. (2006), « The Interaction of Labor Markets and Inflation: Analysis of Micro Data from the International Wage Flexibility Project », *document non publié*, Brookings Institution.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567.
- Elsby, M. (2006), « Evaluating the Economic Significance of Downward Nominal Wage Rigidity », *NBER Working Paper* 12611.
- Eurostat (2008), *Minimum Wages 2008, Statistics in Focus*, n° 105, Eurostat, Luxembourg.
- FÁS (2009), *Irish Labour Market Review 2008*, Dublin.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649.
- Grubb, D., S. Singh and P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 75.
- Hasselpflug, S. (2005), « Availability criteria in 25 countries », *document de travail du ministère des Finances*, n° 12/2005, Copenhague.
- Honohan, P. et A. Leddin (2006), « Ireland in EMU: More Shocks, Less Insulation? » *The Economic and Social Review*, vol. 37, n° 2, été/automne.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 81.

- Indecon (2005), « Review of National Employment Action Plan Preventive Strategy: Draft Final Report », Indecon International Economic Consultants, Dublin.
- Johansson, A., et al. (2008), « Tax and Economic Growth », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 621.
- Murphy, C. et P. Keilthy et L. Caffrey (2008), *Lone Parents and Employment: What are the real issues? Key Findings, Conclusions and Recommendations*, One Family Research Report, novembre.
- OCDE (2003), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006), *Etudes économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Etudes économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 3): Danemark, Finlande, Irlande et Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Cabinet du ministre de l'Intégration (2008), *Migration Nation: Statement On Integration Strategy And Diversity Management*, mai, Dublin.
- OPEN/EAPN Ireland (2005), « Out of the Traps: Ending Poverty Traps and Making Work Pay for People in Poverty », Dublin.





## Chapitre 4

# Renforcer la compétitivité et relever les niveaux de vie

En Irlande, les niveaux de vie resteront élevés, malgré la grave contraction de l'activité, mais des politiques structurelles plus dynamiques encourageraient une croissance durable à long terme. Lorsque les temps sont difficiles, la situation se prête sans doute mieux à la mise en œuvre de réformes depuis longtemps différées, ce qui contribue aussi à améliorer la compétitivité. Les politiques sont déjà favorables à la concurrence à de nombreux égards, mais les forces du marché sont faibles dans les industries de réseau et certaines parties du secteur des services. Les prix pourraient être réduits par des mesures conçues pour renforcer la concurrence. L'infrastructure a été améliorée, mais davantage d'investissements sont requis, bien que les plans à court terme doivent être ajustés pour tenir compte tenu des contraintes budgétaires et que l'efficacité de l'utilisation des infrastructures pourrait être améliorée. L'Irlande a bénéficié de l'effort de rationalisation mené par le passé en matière d'éducation. Les résultats sont satisfaisants dans ce secteur, mais des possibilités d'amélioration existent. L'éducation préprimaire et la formation en cours d'emploi devraient encore être développées. Les dépenses au titre de l'innovation se sont accrues rapidement, mais leur niveau de départ était bas. Assurer une croissance respectueuse de l'environnement est un enjeu majeur et il sera difficile pour l'Irlande de respecter ses engagements de réduction des émissions de carbone. Si la politique environnementale s'est améliorée, des déficiences importantes sont observées au niveau de la gestion des déchets.

Mesurés par le revenu national par habitant en termes de PPA, les niveaux de vie en Irlande resteront parmi les plus élevés d'Europe, même si la contraction économique y est plus marquée que dans d'autres pays de la zone euro. Cependant, le PNB par habitant a sensiblement diminué durant la récession. L'Irlande conserve un grand nombre d'atouts économiques, notamment une population relativement jeune, une population active qualifiée et une économie souple et ouverte à l'international. Elle dispose donc du potentiel nécessaire pour se développer un peu plus rapidement que la moyenne de la zone euro une fois que la crise sera passée, même si ce mouvement risque d'être beaucoup plus lent que durant la période de rattrapage économique de la fin des années 90. Cependant, un écart persistera avec les économies les plus performantes de l'OCDE en termes de niveaux de vie et l'Irlande repartira d'une position initiale plus faible que celle observée lors du dernier pic de l'activité.

Dans ces conditions, il importe d'adopter maintenant les mesures de politique structurelle requises pour assurer au pays une croissance forte et durable des niveaux de vie à long terme, malgré les pressions immédiates liées au rétablissement de la stabilité macroéconomique et financière. Ces questions ont été longuement examinées dans les *Études économiques* précédentes (OCDE, 2006 et 2008) et dans les études *Objectif croissance* de l'OCDE (OCDE, 2009). Certaines d'entre elles sont replacées dans le cadre du programme de renouveau économique durable, *Building Ireland's Smart Economy*, dans lequel les pouvoirs publics définissent des plans pour soutenir le secteur des entreprises, accroître l'emploi de bonne qualité, assurer l'approvisionnement énergétique et améliorer l'infrastructure (Department of the Taoiseach, 2008). La nécessité de mesures de politique structurelle est d'autant plus grande que le cycle du crédit s'est inversé, entraînant un recul des gains non durables réalisés sur le front économique et mettant en évidence une position sous-jacente plus fragile qu'on ne le pensait précédemment. Comme on l'a vu dans le premier chapitre, il est inévitable que plusieurs aspects de la politique économique deviendront moins favorables à la croissance, notamment le relèvement des impôts nécessaire pour reconstituer les finances publiques. L'amélioration d'autres paramètres de la politique structurelle pourrait faire contrepoids. À court terme, la réalisation de ces réformes influerait positivement sur l'ajustement économique. La mise en œuvre de mesures contribuant à réduire les coûts, notamment, doperait la compétitivité non fondée sur les prix. Des critères moins restrictifs faciliteraient aussi le redéploiement des ressources à mesure que l'économie s'ajuste, notamment en diminuant le chômage structurel.

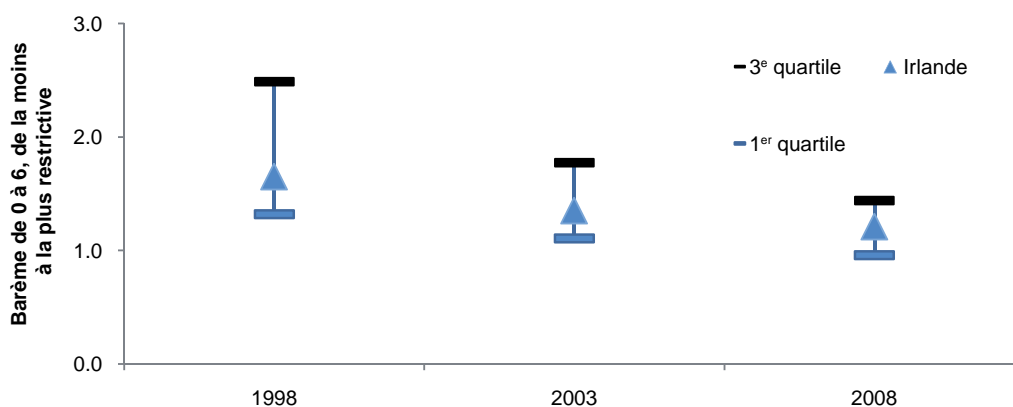
Des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines de la politique structurelle, comme on le verra dans le présent chapitre et dans l'annexe. Cependant, ces progrès ont souvent été très lents et morcelés ; d'amples possibilités demeurent de rendre les politiques plus favorables à la croissance à long terme. S'il peut être compliqué de réaliser des réformes en période d'apparente prospérité, l'économie politique amène à penser que, lorsque les temps sont difficiles, la situation se prête sans doute mieux à la mise en œuvre des réformes depuis longtemps différées, car leur nécessité apparaît plus clairement et le pouvoir de négociation de certains groupes d'intérêt sectoriels est sans doute plus limité.

Toutefois, compte tenu de la faiblesse de la situation budgétaire, les mesures coûteuses pourraient devoir être retardées, tant que l'assainissement n'a pas davantage progressé ou que des ressources publiques n'ont pas été redéployées à partir d'activités faiblement prioritaires. Le présent chapitre propose une vue d'ensemble des faiblesses les plus marquées auxquelles il faut faire face, en plus des mesures nécessaires pour doper la participation au marché du travail, qui ont été examinées dans le chapitre 3.

## La concurrence est faible dans certains secteurs

La concurrence contribue de façon importante à l'efficacité de l'allocation des ressources, au dynamisme de la productivité et au maintien des prix à un bas niveau, jouant ainsi un rôle essentiel dans la compétitivité de l'économie irlandaise. L'environnement réglementaire du secteur des entreprises est assez libéral et favorable à la concurrence. Cependant, si cet aspect était un atout évident du pays par rapport aux autres économies de l'OCDE il y a dix ans, le rythme plus rapide de réforme enregistré dans les économies plus réglementées implique que l'Irlande se trouve maintenant proche de la moyenne de l'OCDE, malgré d'autres mesures de libéralisation des marchés (graphique 4.1). Il est relativement facile d'établir une nouvelle entreprise, les formalités administratives sont assez légères et les entreprises étrangères n'ont pas de mal à pénétrer sur les marchés. Mais la charge que représente l'obtention des différentes licences et permis est assez lourde, l'État reste très impliqué dans la fourniture de l'infrastructure et les obstacles à l'entrée dans les industries de réseau demeurent plus importants que ce qui est le cas dans la majorité des pays de l'OCDE (Wölfl *et al.*, 2009). La participation de l'État au capital des entreprises est plus large que dans certains autres pays de l'OCDE, les entreprises d'État ayant un monopole ou une position forte dans les services postaux, l'énergie, l'assurance maladie, la télévision et la sylviculture. Ces entreprises bénéficient probablement de certains avantages concurrentiels, ce qui fait obstacle à la pleine concurrence et à l'efficacité et à l'innovation qu'elle encourage. La vente de ces entreprises une fois que les marchés financiers se seront redressés pourrait aussi contribuer à reconstituer les finances publiques. Néanmoins, la faiblesse la plus importante en matière de réglementation des marchés de produits se situe dans plusieurs secteurs abrités,

Graphique 4.1. **Réglementation globale (ensemble des réglementations sur les marchés de produits) et dispersion entre les pays au fil du temps**<sup>1</sup>



1. Niveau en points d'indice, 0 = moins restrictive et 6 = plus restrictive.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation, 1998, 2003 et 2008.

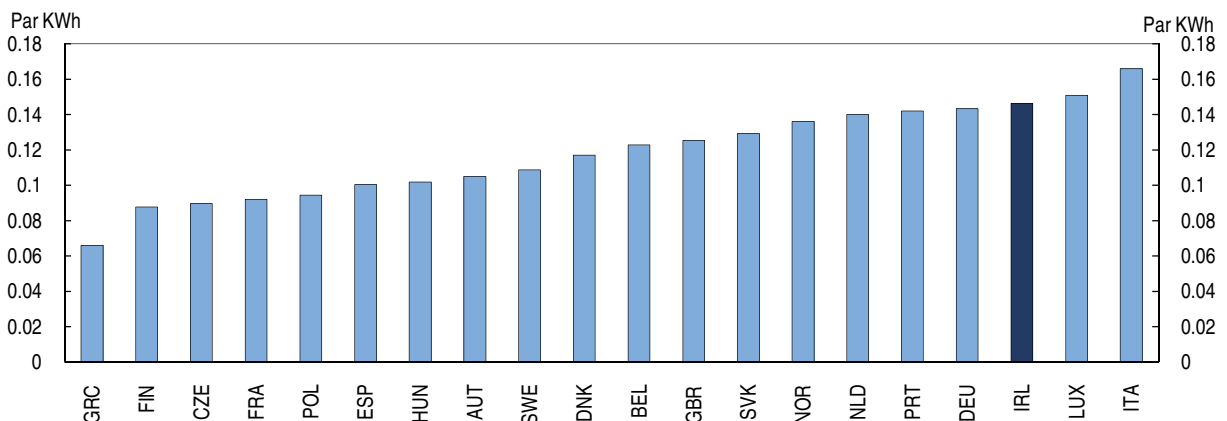
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/732862136814>

comme on va le voir ci-après, où la concurrence est limitée et les intérêts des consommateurs n'ont qu'une priorité secondaire.

### Électricité et gaz

En Irlande, les prix de l'électricité hors taxes sont très élevés par rapport aux normes européennes (graphique 4.2). Bien qu'il y ait une séparation juridique entre les activités de réseau et les activités de production, ces activités restent intégrées aux mains de l'Electricity Supply Board (ESB). En outre, au titre des plans de développement de la grille proposés par la société de transport (EirGrid), l'ESB est toujours responsable de la maintenance et des investissements en capital dans le réseau de transport. Cet amalgame pourrait décourager les nouveaux entrants sur le marché de la production qui doivent se connecter au réseau, alors qu'il n'y a pas clairement d'avantages à maintenir l'intégration des fonctions de production et de distribution. En outre, l'ESB continue d'occuper une position dominante sur le marché de la production d'électricité dans l'ensemble de l'Irlande, même s'il lui a été demandé de céder une partie importante de ses actifs dans ce secteur et s'il est positionné pour réduire sa part à 40 %, comme prévu dans son accord avec le régulateur. L'amélioration en cours de l'interconnexion avec le réseau électrique de l'Irlande du Nord et la mise en place d'interconnecteurs dans la mer d'Irlande contribueront à renforcer la concurrence. Sur le marché de détail, l'ESB détient aussi la licence sur la grille de distribution. Si les clients haute tension sont fortement tributaires de fournisseurs indépendants et si ces derniers approvisionnent aussi les petites et moyennes entreprises, le marché intérieur du détail est presque entièrement alimenté par l'ESB (Commission for Energy Regulation, 2008). Cependant, Bord Gais Eireann et Airtricity sont tous deux entrés sur le marché de détail en 2009 et semblent faire quelques avancées. De plus amples efforts doivent être faits pour renforcer la concurrence sur le marché de l'électricité, au lieu de s'appuyer sur la réglementation, en séparant la propriété des différentes activités. Le marché du gaz présente un grand nombre des mêmes caractéristiques et Bord Gais Eireann détient aussi le réseau. Des réformes pourraient être entreprises sur ce marché dans le même esprit que celles requises sur le marché de l'électricité.

Graphique 4.2. **L'électricité est chère en Irlande<sup>1</sup>, 2007**



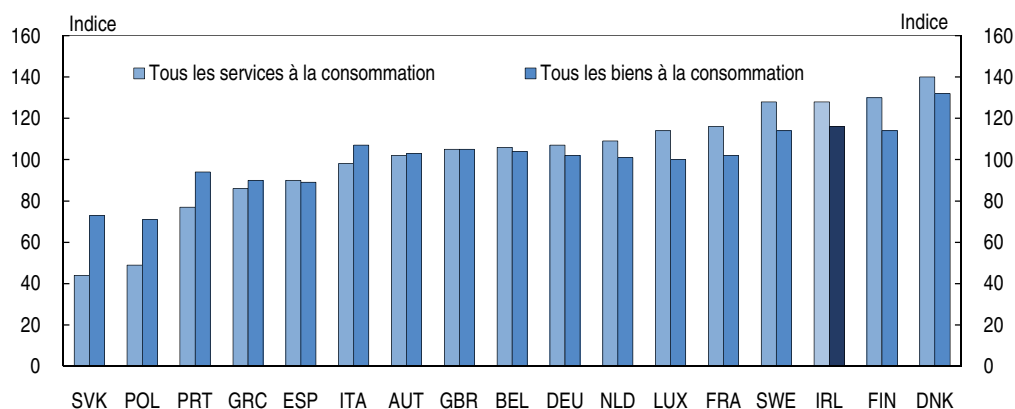
1. Les prix de l'électricité pour les consommateurs domestiques sont définis comme suit : prix en euros par kWh hors impôts applicables au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année pour une consommation annuelle de 3 500 kWh en euros par kWh.

Source : Eurostat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/733011378574>

Les biens et services de consommation sont relativement chers en Irlande (graphique 4.3). Si cette caractéristique s'explique par le niveau élevé des coûts de la main-d'œuvre et des terrains, la faiblesse de la concurrence n'y est pas étrangère : il ressort d'une analyse détaillée des différences de coûts des opérations de détail en Irlande et au Royaume-Uni que les coûts en Irlande sont légèrement supérieurs, mais que cette différence est moindre que celle observée pour les prix de détail (FORFÁS, 2008). Le niveau plus élevé des coûts d'exploitation à Dublin n'ajoute que 5-6 % au coût total des biens de détail par rapport à Belfast, et les magasins de détail dans les autres villes d'Irlande devraient être moins onéreux. Un aspect frappant de cette analyse est le large éventail de biens et de services utilisés comme intrants dans le secteur de détail dont le prix est plus élevé en Irlande, y compris les services professionnels et l'énergie, ce qui souligne une faiblesse plus généralisée des pressions de la concurrence. Le système de zonage est un obstacle majeur aux nouvelles entrées et au renforcement de la concurrence dans le secteur de détail (ICA, 2008). Le plafonnement de la superficie globale des magasins de détail empêche la mise en place de très grandes surfaces par les détaillants. Les entreprises en place ont le droit d'objecter à de nouveaux projets et les nouveaux entrants doivent justifier économiquement leur établissement. Bien que des détaillants étrangers se soient établis ces dernières années, ces nouvelles entrées n'ont sans doute contribué qu'à répartir plus largement les marges bénéficiaires élevées mais ne les ont pas éliminées. Le système de zonage devrait être réformé pour supprimer les obstacles inutiles aux nouveaux établissements. Dans le commerce soumis au système de licences, la concurrence entre les pubs devrait être renforcée en réformant ce système. En particulier, la règle selon laquelle une nouvelle licence ne peut être accordée que si une autre vient à expiration, qui maintient fixe le nombre total de pubs, limite les nouveaux entrants et fait obstacle à la concurrence.

Graphique 4.3. **Indice des niveaux de prix pour les biens et services de consommation, 2006**



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/733014663375>

### Services professionnels

La concurrence dans les services professionnels est généralement faible, en raison de plusieurs restrictions à l'entrée et de la concurrence par les prix. Les honoraires professionnels sont donc élevés. L'Autorité irlandaise de la concurrence (ICA) a réalisé plusieurs études dans ce domaine, la dernière portant sur les vétérinaires. Les difficultés couramment rencontrées sont les restrictions à la publicité, la concurrence par les prix et

les sociétés commerciales fournissant ces services. Bien que certaines restrictions soient nécessaires pour déterminer qui peut entreprendre certaines activités, les règles en place peuvent être exagérément limitatives. En outre, les entrées dans certaines professions ont été trop faibles pour répondre aux besoins, ce qui a accru le pouvoir de marché des professionnels qualifiés. L'autoréglementation de la profession juridique freine la concurrence dans ce secteur (ICA, 2006). Bien que les barrières entre les avocats non plaidants et les avocats plaidants aient été réduites, il n'y a pas, comme c'est le cas dans d'autres pays, d'organisme indépendant de réglementation de la profession juridique chargé de veiller à ce que la réglementation soit appliquée dans l'intérêt des clients et non des professionnels.

### **Pharmacies et professionnels de santé**

La concurrence limitée dans le secteur des pharmacies se traduit par des marges bénéficiaires élevées, mais la loi de 2007 sur les pharmacies a introduit des réformes importantes, notamment l'abolition de la règle « des trois ans » qui limite formellement l'entrée de pharmaciens formés à l'étranger. Le nombre de places pour les étudiants en pharmacie dans les établissements nationaux s'est sensiblement accru et le nombre total de pharmacies a progressé. Les marges de gros et de détail sont déterminées sur la base des contrats entre les différentes pharmacies et le Health Service Executive (HSE) et ont de tout temps été excessives. La nouvelle législation adoptée en 2009 donne aux ministres de la Santé et de l'Enfance le pouvoir de fixer de nouvelles conditions pour les paiements aux professionnels de la santé et les paiements aux pharmacies communautaires pour la livraison et la distribution en gros ont été réduits. Il faudrait envisager de nouveaux changements structurels destinés à assurer que les rétributions sont fixées à un niveau approprié compte tenu de la meilleure pratique internationale. Le nombre de places dans les écoles de médecine est aussi faible, ce qui contribue au niveau élevé des honoraires. Les mesures limitant le nombre de places réservées aux étudiants en médecine devraient être supprimées.

### **Droit et pratique dans le domaine de la concurrence**

Le droit de la concurrence irlandais se distingue par l'accent qu'il met sur le droit pénal au lieu du droit civil pour faire appliquer les règles (OCDE, 2006). L'Autorité irlandaise de la concurrence (ICA) n'a pas le pouvoir de sanctionner un comportement anticoncurrentiel et doit saisir les tribunaux pénaux. Bien que le cadre juridique de base soit identique à celui des autres pays, les règles de la preuve en droit pénal font qu'il est plus difficile d'appliquer les dispositions du droit de la concurrence par rapport à ce qui est le cas ailleurs. Des avancées ont été enregistrées, y compris l'imposition d'un nombre limité de peines d'emprisonnement, mais le nombre d'affaires reste peu important. En outre, les tribunaux ont souvent imposé des amendes relativement faibles. Un risque plus grand d'être sanctionné, associé à des punitions plus sévères, est indispensable pour dissuader de façon crédible les agents économiques de recourir à des pratiques anticoncurrentielles. Des progrès ont été faits sur ces deux fronts et l'ICA s'est employée à accroître la prise de conscience par les juges de la meilleure pratique internationale, mais il pourrait être utile de formuler à leur intention des directives plus claires en matière d'amendes lors du prochain réexamen de la loi sur la concurrence de 2002. En outre, il faudrait s'attacher à déterminer si une approche fondée sur le droit civil ne serait pas plus efficace. La portée du droit de la concurrence ne doit pas être rétrécie comme cela a été fait en exemptant de ses dispositions les acteurs faisant des doublages, les

journalistes free-lance et les musiciens. Bien que ces groupes particuliers soient peu importants, aucune raison ne justifie que leurs services ne soient pas assujettis aux mêmes pressions concurrentielles que d'autres produits et services. En outre, permettre des exemptions, quelles qu'elles soient, risque de créer un précédent et d'encourager d'autres professions à demander des exemptions similaires, ce qui aura des conséquences plus générales pour l'économie. Le droit de la concurrence est actuellement réexaminé. La proposition selon laquelle les départements gouvernementaux devraient être formellement tenus d'examiner les rapports de l'ICA et d'y répondre est utile et alignerait la pratique irlandaise sur celle des autres pays. Cela contribuerait à accroître l'incidence des recherches de l'ICA.

Bien que des progrès aient été faits pour renforcer la concurrence ces dernières années, globalement, les choses ont avancé lentement (tableau 4.1). Les changements les plus significatifs sont le résultat d'initiatives prises au niveau de l'UE et non au niveau intérieur. Durant ces dernières années de croissance dynamique induite par le crédit, les entreprises ont sans doute pu appliquer des prix élevés relativement facilement et l'incidence négative sur la compétitivité irlandaise a été masquée par une forte demande

Tableau 4.1. **Progrès de la réforme structurelle : politique de la concurrence**

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Envisager de donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'infliger des sanctions. Revoir la dotation en effectifs de l'Autorité. Accélérer la procédure devant les tribunaux et en réduire les coûts.	Aucun progrès, mais la loi sur la concurrence de 2002 est en cours de réexamen.
Réviser les règles d'urbanisme pour le commerce de détail afin de faciliter la création de grandes surfaces.	Aucun progrès, mais les directives en matière d'urbanisme pour le commerce de détail sont en cours de révision.
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.	La marge de détail a été ramenée à 20 % et compensée en partie par une augmentation de l'honoraire forfaitaire. Pas de mise en concurrence pour l'attribution du droit d'exploitation d'une pharmacie. La règle des trois ans a été abolie à la fin de 2008.
Éliminer le plafonnement du nombre des licences d'exploitation de débits de boissons.	Un projet de loi pour réformer le régime de droits d'exploitation sera publié en 2009.
Mettre fin aux restrictions inutiles dans les professions juridiques, notamment en supprimant le monopole du Barreau pour la formation aux professions juridiques. Accélérer la procédure d'enregistrement pour les professionnels étrangers.	Des réformes mineures ont été menées concernant les avocats mais d'autres restrictions à la concurrence demeurent. Les pouvoirs publics n'ont pas donné suite à la recommandation de l'Autorité de la concurrence qui prônait la mise en place d'un organisme de réglementation indépendant.
Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de mars 2006
Intégrer le marché de l'électricité avec celui de l'Irlande du Nord et du reste du Royaume-Uni. Scinder l'ESB en séparant le réseau de transport des installations de production. Envisager de scinder les activités de production entre plusieurs entreprises concurrentes.	Un marché de l'électricité couvrant l'ensemble de l'Irlande est aujourd'hui en place et les travaux se poursuivent pour mettre en place une deuxième interconnexion Nord-Sud et une interconnexion Est-Ouest. Le transfert d'actifs de transport à EirGrid à partir de l'ESB se poursuit. ESB a cédé certains de ses actifs de production à Endesa et sa part sur le marché électrique irlandais est maintenant de 35 %, cette part se trouvant majorée par les activités de sa branche de négoce indépendante.
Libéraliser le marché des transports par autobus. Mettre en place une autorité indépendante de réglementation et supprimer les restrictions au nombre de dessertes pouvant être exploitées par les entreprises privées.	Une législation est en place pour faciliter la nomination d'une autorité de réglementation indépendante pour la zone de Dublin et la zone environnante, mais ce texte donne aussi à l'organisme en place une garantie selon laquelle, pendant cinq ans, ses dessertes ne feront pas l'objet d'une adjudication ouverte. Une nouvelle législation est promise pour réformer le régime de licences routières, qui n'est plus d'actualité. La Commission européenne étudie la légalité de l'aide de l'État aux compagnies d'autobus.
Procéder à un désengagement actionnarial de l'État.	Aucun progrès.

nationale et internationale. Il est désormais très important d'accroître le niveau de concurrence par des actions plus efficaces.

### **L'infrastructure s'est améliorée mais de plus amples investissements sont requis**

Au début de sa période de rattrapage économique, l'Irlande souffrait d'une infrastructure médiocre dans nombre de domaines. L'investissement public s'est accéléré à mesure que l'économie s'est développée et a atteint en moyenne 4.5 % environ du PNB depuis le début de la décennie, soit l'un des taux les plus élevés de la zone OCDE. Bien qu'il soit difficile de déterminer l'incidence exacte de dépenses d'infrastructure sur la croissance économique, les données économétriques tirées d'un large éventail de spécifications différentes montrent de façon assez claire que les investissements d'infrastructure peuvent doper la croissance mais qu'investir plus n'est pas nécessairement synonyme d'investir mieux en raison de l'existence de rendements décroissants (Égert *et al.*, 2009). La rentabilité de l'investissement dépend aussi de la politique mise en œuvre : solidité du processus décisionnel dans le choix des projets d'investissement, existence de pressions de la concurrence et réglementation efficace des industries de réseau (Sutherland *et al.*, 2009).

Des progrès substantiels ont été réalisés dans l'amélioration de l'infrastructure physique. Le réseau d'autoroutes interurbaines reliant Dublin et Waterford, Cork, Limerick et Galway et la frontière/Belfast devrait être achevé d'ici à 2010. Ce réseau permet de remédier à une déficience importante de l'infrastructure irlandaise. Pour ce qui est de l'Internet à large bande, les problèmes réglementaires concernant l'accès au réseau local de télécommunications ont été résolus et le nombre d'abonnés aux services à large bande s'est récemment accru à un rythme rapide. Si l'on exclut l'accès à large bande dans le secteur de la téléphonie mobile, les taux de pénétration sont encore à la traîne par rapport aux pays obtenant les meilleurs résultats, bien que le nombre d'abonnées aux services à large bande dans le secteur de la téléphonie mobile connaisse une vive augmentation en Irlande. S'agissant de l'infrastructure environnementale, d'importants investissements et progrès ont été réalisés, mais du chemin reste encore à parcourir. Si l'infrastructure physique en général a été rapidement améliorée, il faudrait aussi envisager des mesures contribuant à assurer que ce capital est utilisé de manière efficiente grâce à des mécanismes de prix (tableau 4.2), notamment des péages et des redevances de trafic pour le réseau routier.

Compte tenu de l'ampleur des investissements en capitaux, il importe de disposer d'un cadre d'évaluation solide pour en évaluer l'efficacité. Le cadre d'évaluation du capital et de son efficacité a été renforcé et devrait contribuer à assurer une incidence optimale de ces investissements. L'affaiblissement de la situation économique à la fois exigera une réévaluation des projets eu égard aux modifications des changements et appellera un choix encore plus sélectif des projets. En particulier, la priorité devra être accordée aux projets les plus à même de contribuer à la reprise économique, en offrant une rentabilité économique élevée et en améliorant la productivité et la compétitivité nationales.

La situation budgétaire va limiter le taux d'investissement public ces prochaines années. Comme on l'a vu dans le deuxième chapitre, les dépenses d'équipement de l'État devront être réduites conformément aux plans actuels. Cela permettra à l'Irlande de continuer à améliorer sensiblement ses infrastructures sans ponctionner excessivement les finances publiques. À court terme, les dépenses d'infrastructure contribueront vraisemblablement à soutenir la demande de construction. La diminution des prix des



Tableau 4.2. **Progrès de la réforme structurelle : amélioration des infrastructures**

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> d'avril 2008
Améliorer les infrastructures dans les secteurs du transport, de l'énergie, des déchets et de l'Internet à haut débit. Des investissements importants sont requis ainsi que des mesures visant à faire en sorte que l'investissement soit le plus rentable possible.	L'investissement public a été sensiblement réduit mais reste d'un niveau raisonnable.
Améliorer la planification de l'infrastructure :	
Introduire le principe d'approbation tacite afin d'inciter la commission compétente à respecter les délais.	Aucun progrès.
Renforcer les analyses coûts-avantages pour les grands projets d'investissement.	Un solide cadre d'évaluation du capital est en place. L'analyse coûts-avantages est requise pour tous les grands projets d'investissement de plus de 30 millions d'euros.
Améliorer l'utilisation des services d'infrastructure grâce à des redevances d'utilisation appropriées.	
Appliquer des redevances qui reflètent le coût total de la fourniture d'eau potable et de la collecte et du traitement des eaux usées.	Les ménages continuent de recevoir gratuitement l'eau et de bénéficier gratuitement de la collecte des déchets, alors que des compteurs ont été installés chez la plupart des utilisateurs non domestiques depuis 2007.
Mettre en place un péage de congestion dans le centre de Dublin à la faveur d'une amélioration des modes de transport public.	Aucun progrès.

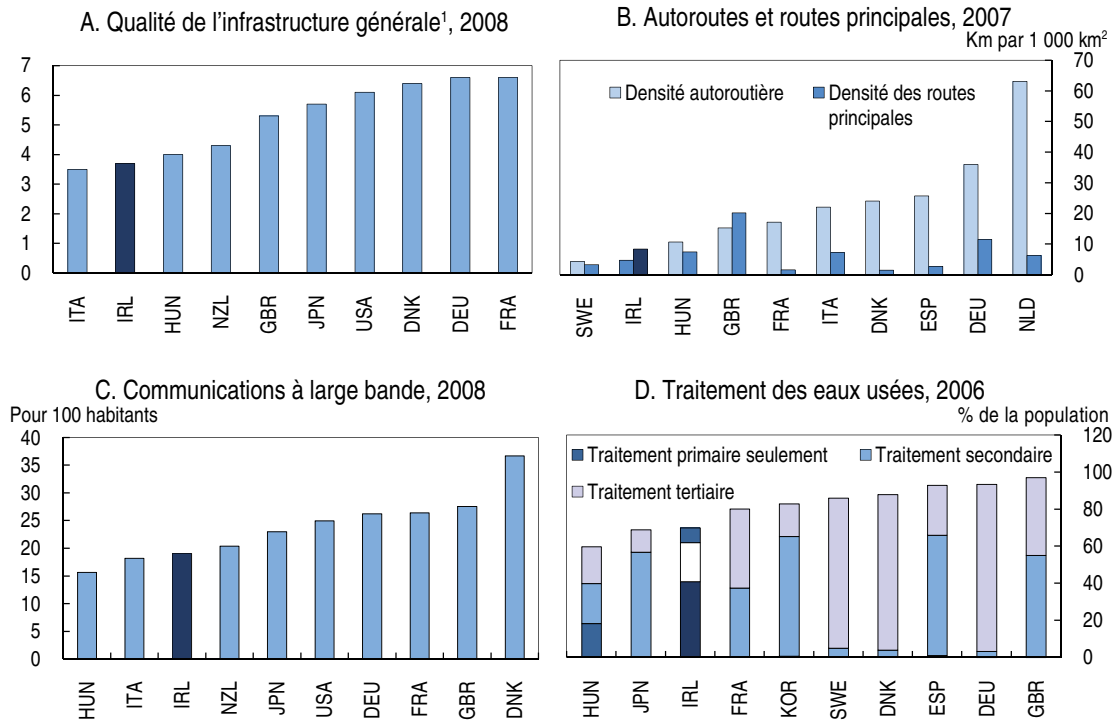
contrats de construction liée à faiblesse de la demande ailleurs dans l'économie devrait permettre d'assurer un meilleur rapport coûts-avantages. Compte tenu de l'importante correction à laquelle l'Irlande est soumise, les projets devront être réévalués de façon à leur apporter les changements vraisemblablement requis en raison de la nouvelle situation économique, mais cette évaluation devra être extrêmement prudente eu égard aux strictes contraintes globales pesant sur les ressources publiques (graphique 4.4). Enfin, les autorités devraient donner la priorité aux projets qui contribuent le mieux à la reprise économique.

## L'éducation et les compétences sont indispensables à la croissance à long terme

L'investissement destiné à assurer à la population active un haut niveau de formation est un élément essentiel de l'amélioration des conditions de vie en Irlande à long terme, alors que le relèvement du niveau d'instruction de la population adulte est un facteur important de l'augmentation de la productivité depuis le milieu des années 90. Étant donné que les salaires réels sont élevés par rapport à la situation dans les autres pays et que la stratégie de croissance à long terme fondée sur la recherche et d'autres activités à forte intensité de compétences est ambitieuse, il est indispensable que le système d'éducation soit performant. Globalement, les résultats au niveau du secondaire sont bons par rapport à la moyenne de l'OCDE, mais pas aussi bons que dans les pays les plus performants. Le pourcentage de la population de 25 à 34 ans ayant atteint au moins le deuxième cycle du secondaire est élevé mais plus faible que dans plusieurs pays de l'OCDE (OCDE, 2008b). Les scores obtenus dans le cadre du programme PISA de l'OCDE donnent à penser que les étudiants irlandais de 15 ans sont relativement performants pour ce qui est de la lecture, alors que leur performance en mathématique et en science sont moins impressionnantes que dans nombre d'autres pays à haut revenu (graphique 4.5). Les mesures examinées dans le chapitre 2 pour accroître l'efficacité du secteur public pourraient aussi contribuer à améliorer la situation à cet égard, notamment en donnant aux établissements scolaires une plus grande autonomie.

D'autres caractéristiques du système d'éducation sont aussi importantes pour la croissance. La participation à l'éducation préscolaire reste faible en Irlande par rapport à ce

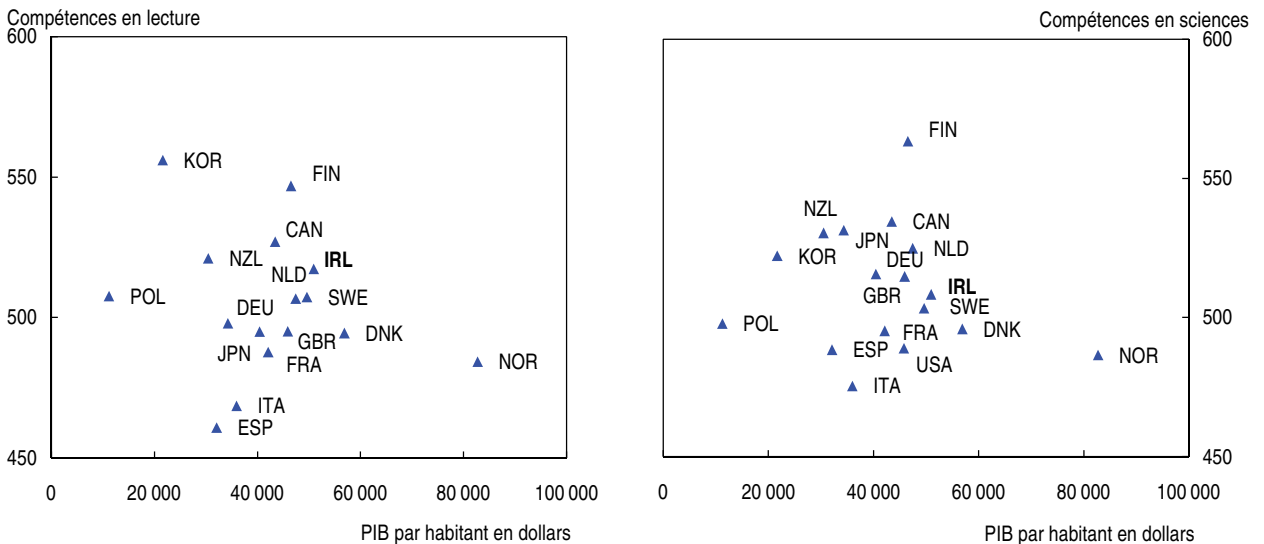
Graphique 4.4. **Infrastructures**



1. L'infrastructure générale dans le pays est (1 = sous-développée, 7 = vaste et efficace par rapport aux normes internationales).  
 Source : World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* ; Commission européenne, Direction de l'énergie et des transports : *L'énergie et les transports en chiffres, 2009* ; Portail de l'OCDE (2008) et *Principaux indicateurs de l'OCDE sur l'environnement*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/733055086862>

Graphique 4.5. **Les scores obtenus en science dans le cadre du PISA sont plus faibles que dans nombre de pays**



Source : Base de données du PISA 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/733078386775>

qui est le cas dans les autres pays, malgré une augmentation considérable de nombre de places créées dans les structures d'accueil des jeunes enfants ces dernières années (tableau 4.3). Un effort majeur a été réalisé pour accroître les effectifs de personnel qualifié et seulement 12 % du personnel n'ont pas aujourd'hui de qualifications formelles. L'introduction du Early Childhood and Education Scheme (ECCE) pour les enfants à partir de 3 ans et 3 mois contribuera à faire face à la nécessité d'une éducation plus généralisée pendant les premières années, bien que la durée de prise en charge restera relativement courte. Par ailleurs, l'introduction de droits de scolarité dans le troisième cycle, examinée dans le chapitre 2, permettra aux étudiants d'attendre davantage des universités et les incitera à tirer le meilleur parti de leurs études. La participation à des cours de formation en cours d'emploi semble être relativement limitée : les taux d'inscription des personnes âgées de plus de 30 ans sont soit égaux soit inférieurs à la moyenne de l'OCDE, avec un taux particulièrement faible pour les travailleurs âgés (OCDE, 2008b). Cela est surprenant, étant donné que les travailleurs irlandais entrent sur le marché du travail assez jeunes et que les travailleurs âgés pourraient avoir besoin d'une formation complémentaire compte tenu de leur faible niveau d'instruction initial. Améliorer les compétences de la population active est un aspect important du programme de croissance de la productivité, qui doit être pris en compte dans la réévaluation des programmes du marché du travail suggérée dans le chapitre 3. Le fléchissement actuel de l'activité pourrait être mis à profit pour former les travailleurs et mettre en place les structures nécessaires à la poursuite de cet effort.

Tableau 4.3. **Progrès de la réforme structurelle : éducation**

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> d'avril 2008
Investir davantage dans la scolarité préprimaire en généralisant l'éducation préprimaire à partir de l'âge de trois ans, en évitant d'avoir des classes de maternelle de plus de 30 enfants et en allongeant la durée des journées de classe.	Le Early Childcare Supplement est aboli et sera remplacé par un système d'éducation préscolaire (Early Childhood and Education system) pour les 3-4 ans. À compter de septembre 2009, un enseignant prendra en charge 28 élèves au niveau du primaire.
Faire en sorte que les ressources consacrées à l'enseignement pour les enfants à besoins spéciaux soient bien ciblées sur les étudiants qui ont besoin de cette aide.	D'après le système qui reste en place, dans les zones où ce problème est particulièrement marqué, les ressources sont allouées sur la base des inscriptions.
Augmenter les ressources destinées aux universités et améliorer les incitations en introduisant des droits de scolarité que les étudiants remboursent sur leurs gains ultérieurs. Les financements publics ne devraient pas être réduits à mesure que ces droits sont introduits.	Aucun progrès.

## L'activité de recherche-développement s'est développée

L'effort fait par l'Irlande pour passer à des activités à plus forte valeur ajoutée s'est accompagné d'un élargissement et d'une rationalisation de la base d'activités de R-D. Les avancées dans ce domaine ont été particulièrement marquées dans les secteurs de la pharmacie, des sciences de la vie et des logiciels. Le rythme de progression des dépenses de R-D a été l'un des plus élevés des pays de l'OCDE (FORFÁS, 2009). Cependant, par rapport au revenu national, le montant total de ces dépenses reste relativement faible. La plupart des activités de R-D sont entreprises par des sociétés étrangères, bien que des entreprises nationales, notamment dans le secteur alimentaire, consacrent aussi des ressources à la R-D.

Les mesures prises récemment par les pouvoirs publics ont visé à encourager une progression du volume des activités de R-D en augmentant les crédits d'impôt (tableau 4.4).

Tableau 4.4. **Progrès de la réforme structurelle : recherche et innovation**

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> d'avril 2008
Améliorer les conditions macroéconomiques cadres qui sont les principaux déterminants de la R-D. Envisager de rééquilibrer de la science en utilisant davantage les instruments économiques et en réduisant les subventions directes. Évaluer la nouvelle incitation fiscale et, si elle se révèle efficace, une plus grande partie de l'enveloppe de financement devra être acheminée par ce biais.	Aucun progrès.  Le crédit d'impôt au titre des dépenses supplémentaires de recherche-développement a été relevé de 20 à 25 %, avec de nouvelles options permettant d'imputer les crédits sur les impôts versés par le passé par les sociétés ou de recevoir des liquidités lorsque les crédits sont épuisés. 2003 est désormais une base de référence permanente pour le calcul des dépenses supplémentaires, de sorte que le système sera essentiellement fondé sur les volumes au fil du temps. Les conditions posées pour inclure les dépenses au titre des bâtiments ont été assouplies.
S'interroger sur le point de savoir si les financements publics ne sont trop dilués et si l'Irlande n'aurait pas intérêt à concentrer ses ressources sur un nombre restreint de centres d'excellence au niveau mondial.	Une nouvelle Stratégie pour l'enseignement supérieur en Irlande sera finalisée d'ici à la fin de 2009.

Les incitations financières de ce type peuvent favoriser un développement de l'activité d'innovation, mais il ne s'agit pas de mesures bien ciblées : si les allègements d'impôts s'appliquent aux activités de R-D supplémentaires, l'année de référence est 2003, de sorte que le système est encore plus lié au volume de la recherche. Depuis 2009, les intérêts passifs ne sont plus imposés comme un revenu mais comme une plus-value, ce qui a diminué le taux d'imposition. Cette modification du traitement fiscal favorisera vraisemblablement les nouvelles entreprises de capital-risque et pourrait encourager une plus grande activité d'innovation. L'efficacité du système d'allègements d'impôts au titre de la R-D et les questions connexes devraient être réexaminées. Il est prévu d'investir jusqu'à 500 millions d'euros par le biais d'un nouveau mécanisme, l'Innovation Fund Ireland, qui est lié à l'Enterprise Ireland pour les projets dans les PME à forte intensité de R-D. Ce mécanisme viendra en aide aux sociétés dans les premières phases de la recherche-développement. Comme indiqué dans les *Études précédentes* (OCDE, 2008), l'amélioration de l'efficacité de la recherche financée par le secteur public reste importante car elle assure une allocation efficiente des financements.

## Développement durable et changement climatique

Assurer une croissance respectueuse de l'environnement est un enjeu majeur. Certains problèmes, comme les changements climatiques, revêtent une ampleur mondiale et l'Irlande doit assumer sa part de responsabilité. D'autres, comme la qualité de l'air et de l'eau, ont une incidence locale sur les niveaux de vie. Depuis le milieu des années 90, la performance environnementale s'est améliorée sur plusieurs fronts, grâce à l'imposition de normes plus strictes et à l'amélioration des incitations, à des actions volontaires et à des modifications de la structure de l'économie. Cependant, la forte expansion de l'activité économique au cours de cette période a accentué les pressions sous-jacentes sur l'environnement.

L'Irlande a réussi à assurer un découplage important entre le rythme de croissance du PIB et l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), principal gaz à effet de serre. Dans cette optique, elle s'est surtout attachée à améliorer la performance dans le secteur de la production d'électricité, la réduction des émissions dans ce secteur n'ayant qu'en partie été annulée par l'augmentation des émissions venant des transports. Néanmoins, l'Irlande doit maintenant réduire de façon très importante ses émissions de

CO<sub>2</sub> pour réaliser l'objectif auquel elle s'est engagée à Kyoto dans le cadre des accords de partage de la charge de l'UE. Elle doit ramener ses émissions à un niveau de 13 % supérieur au niveau de référence de 1990 sur la période 2008-12, alors même que celles-ci ont augmenté pour atteindre en 2007 25 % de plus que le niveau de référence initial. Le Fonds carbone, utilisé pour acheter des crédits supplémentaires dans le cadre des mécanismes flexibles du protocole de Kyoto, contribuera à la réalisation de cet objectif, en plus de l'incidence des mesures existantes et de l'augmentation de la part des énergies renouvelables. Les pouvoirs publics ont pour objectif de produire 40 % d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici à 2020, ce qui est plus que les normes européennes. Le principal enjeu, toutefois, est de limiter la hausse des émissions de CO<sub>2</sub> venant du transport de fret et du transport de passagers. Plusieurs mesures ont été introduites pour limiter la croissance du transport routier et accroître son efficacité, notamment en réformant la fiscalité pour relier le taux de taxation au niveau des émissions, des dispositions existant pour étendre ce principe à la taxation des véhicules de société. Les améliorations en cours des transports publics seront aussi utiles, mais il faudra faire davantage pour accroître les moyens de transport permettant de se substituer à l'automobile et pour lutter contre l'incidence de l'urbanisation désordonnée. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, les émissions de carbone sont dans une large mesure contrôlées par le biais du Système d'échange de permis d'émissions de l'UE (ETS) ; les transports et l'agriculture sont les principaux secteurs n'entrant pas dans le cadre de ce système, encore que les véhicules et les carburants routiers soient déjà fortement taxés, même si ces prélèvements devront sans doute être ajustés pour assurer la compatibilité avec les prix de l'ETS. L'ETS sera étendu à l'aviation. La mesure la plus importante à prendre, au lieu d'introduire des impôts supplémentaires dans ce domaine, serait de supprimer les subventions versées à l'aviation intérieure et à la production d'électricité à partir de la tourbe, ainsi que les avantages fiscaux dont bénéficie le fioul.

Le cadre de la politique environnementale a été renforcé dans d'autres domaines ces dernières années, notamment au moyen de mesures destinées à améliorer la qualité de l'air et de l'eau, de la gestion des déchets et de la protection de l'environnement (OCDE, à paraître). Les règles de l'UE concernant les eaux usées sont beaucoup mieux respectées car des investissements considérables ont été réalisés à cet effet, mais d'autres avancées sont nécessaires pour réaliser les objectifs fixés pour 2015. Malgré les améliorations, environ 30 % de l'eau potable sont perdues dans la zone de Dublin, avec des taux de déperdition encore plus importants ailleurs. Ces chiffres sont bien supérieurs à ceux enregistrés dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, à paraître). L'introduction de redevances d'utilisation d'eau pour les ménages est aujourd'hui indispensable pour créer un secteur de l'approvisionnement en eau efficace. Ces redevances permettront d'accroître les incitations à la réduction des fuites et à l'amélioration du traitement des eaux usées. En outre, la fourniture des services d'alimentation en eau relève de 34 autorités locales agissant par l'intermédiaire de 32 organes différents. Cette fragmentation des responsabilités est source d'inefficacité. Des règles plus strictes, une meilleure mise en œuvre et une amélioration des incitations, par le biais de prélèvements et de dispositifs comme les redevances de collecte modulées en fonction des volumes, ont contribué à améliorer la gestion des déchets. Cependant, le volume global des déchets s'est accru en même temps que l'activité économique et la production de déchets par habitant est l'une des plus élevées de la zone OCDE. L'organisation et l'infrastructure de la gestion et du recyclage des déchets doivent être améliorées dans le cadre de l'examen d'ensemble en cours de la politique de gestion des déchets.

#### Encadré 4.1. **Résumé des recommandations visant à promouvoir une croissance durable à long terme**

Sont résumées ici les recommandations visant à promouvoir une croissance durable à long terme, autres que celles concernant le marché du travail examinées dans le chapitre 3. La mise en œuvre de l'une quelconque des recommandations exigeant des dépenses publiques supplémentaires doit être soigneusement pesée compte tenu des contraintes à court terme pesant sur les finances publiques. Les principales recommandations de ce chapitre sont les suivantes :

##### **Concurrence**

Le droit de la concurrence devrait continuer d'être renforcé en alourdissant les sanctions. Il faudrait envisager de donner aux juges des directives plus claires sur les amendes appropriées et améliorer le processus d'examen par les tribunaux. Il faudrait aussi réfléchir à l'opportunité de passer, par souci d'efficacité, à un cadre fondé sur le droit civil. La portée du droit de la concurrence ne devrait pas être limitée par l'exclusion de certains secteurs.

Sur le marché de l'électricité, il faudrait transférer la propriété des actifs du réseau du transport de l'ESB à Eirgrid et continuer à intégrer le marché de l'électricité avec celui du Royaume-Uni.

Dans le secteur de la distribution, les restrictions de zonage décourageant la concurrence devraient être supprimées en relevant les plafonds imposés à la superficie totale des magasins de détail, en éliminant l'obligation pour les nouveaux magasins de justifier économiquement leur implantation et en supprimant le droit qu'ont les magasins en place de s'opposer à une implantation. La restriction sur le nombre de pubs devrait être supprimée.

Pour les pharmacies, il faudrait étudier les changements supplémentaires pouvant être apportés pour accroître la concurrence et diminuer les marges dans le secteur. Les mesures limitant le nombre de places dans les écoles de médecine de police devrait être éliminées.

Pour ce qui est des professions juridiques, les restrictions inutiles devraient être supprimées. Le processus d'enregistrement des professionnels étrangers devrait être accéléré. Un organisme de réglementation indépendant pour la profession juridique devrait être établi.

Le marché du transport par autobus devrait être réformé, en supprimant les restrictions sur les dessertes. Il faudrait réformer plus rapidement le régime d'exploitation du système routier et des régulateurs indépendants devraient être établis pour couvrir l'ensemble du réseau.

##### **Infrastructure**

Il faudrait continuer d'améliorer les infrastructures dans les secteurs des transports, de l'énergie, des déchets et de l'Internet à haut débit, en maintenant les investissements autant que les conditions budgétaires le permettent. Les analyses coûts-avantages devraient être renforcées pour assurer une utilisation optimale des ressources et les projets devraient être examinés rigoureusement eu égard à l'évolution des conditions économiques.

Les redevances d'utilisation devraient être étendues pour améliorer l'utilisation des services d'infrastructure. Les ménages devraient être tenus de payer pour l'alimentation en eau et la collecte des traitements des déchets.

Un péage de congestion devrait être introduit dans le centre de Dublin.

### Encadré 4.1. **Résumé des recommandations visant à promouvoir une croissance durable à long terme (suite)**

#### **Éducation**

L'éducation préprimaire devrait être généralisée à partir de trois ans et la durée de la prise en charge journalière devrait être rallongée, lorsque les ressources le permettront. Des droits de scolarité devraient être introduits dans le tertiaire afin d'accroître les ressources des universités et d'améliorer les incitations. Ces mesures devraient être accompagnées de l'octroi de prêts assujettis à des conditions de ressources.

#### **Innovation**

L'efficacité-coût du système de crédits d'impôt pour la R-D devrait être évaluée. Il faudrait continuer d'acheminer l'essentiel de l'aide directe à la recherche-développement vers quelques centres d'excellence de renommée mondiale. La coordination entre les chercheurs et l'industrie devrait être renforcée.

### **Bibliographie**

- Commission for Energy Regulation (2008), *Electricity Retail Market Information Report*, CER/08/090, juin.
- Department of Taoiseach (2008a), « Building Ireland's Smart Economy: A Framework for Sustainable Economic Renewal », décembre.
- Department of Taoiseach (2008b), « Ireland – National Reform Programme 2008-2010 », octobre.
- Economic and Social Research Institute (2008), « Medium-Term Review 2008-2015 », mai 2008, n° 11.
- Égert, B., T.Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure and growth: empirical evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685.
- FORFÁS (2008), *The Cost of Running Retail Operations in Ireland*, décembre.
- FORFÁS (2009), *2008 Annual Report*, décembre.
- ICA (2006), *Solicitors and Barristers – Final Report*, Dublin.
- ICA (2008), *Grocery Monitor Report n°3: The Retail Planning System as Applied to the Grocery Sector: 2001 to 2007*, Dublin.
- National Economic and Social Council (2008), « The Irish Economy in the Early 21st Century », juin.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Examen des performances environnementales : Irlande*, OCDE, Paris.
- Sutherland, D. et al. (2009), « Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686.
- Wölfl, A et al. (2009), « Ten years of product market reform in OCDE countries – insights from a revised PMR indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695.

## ANNEXE 4.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

La présente annexe passe en revue les mesures prises sur la base des recommandations formulées dans les *ÉTUDES* précédentes, autres que celles couvertes dans le corps du texte du présent chapitre.

Recommandations formulées dans les précédentes <i>Études économiques</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude économique</i> d'avril 2008
<b>POLITIQUE DU LOGEMENT</b>	
Supprimer progressivement la forte distorsion en faveur du logement ancrée dans le régime fiscal, soit en réduisant l'allègement au titre des taux d'intérêts hypothécaires, soit en introduisant un impôt sur les plus-values tirées du capital ou des biens. Diminuer l'incitation fiscale prévue pour les investissements immobiliers spéculatifs.	L'allègement au titre des taux d'intérêts hypothécaires a été éliminé après les sept premières années d'un prêt mais accru pour les cinq premières années. Cette disposition sera maintenue à l'étude en vue de son abolition éventuelle sur plusieurs budgets successifs.
Instaurer une taxe immobilière pour financer les infrastructures et services locaux, élargir la base d'imposition et redistribuer une partie des gains d'aubaine réalisés par les personnes vivant près de projets d'infrastructure publics.	Une redevance de 200 euros a été introduite par les autorités locales sur les résidences privées secondaires dans le budget de 2009. Le financement futur des collectivités locales est examiné par la Commission de la fiscalité.
Rendre la politique de logement social plus neutre sur le plan de l'accession à la propriété, en réduisant la construction de logements et en fournissant une aide accrue par le biais d'autres méthodes, comme le Rental Accommodation Scheme (RAS).	Le Programme d'investissement dans les logements sociaux est en cours de restructuration, notamment au moyen de dispositifs de baux de longue durée, afin de fournir un logement social à au moins 2 000 foyers supplémentaires. Associée à la fourniture de logements supplémentaires dans le cadre du Rental Accommodation Scheme, la location-bail représentera environ 50 % de l'ensemble des projets sociaux réalisés cette année.
<b>STABILITÉ FINANCIÈRE</b>	
Améliorer encore la transparence en contrôlant régulièrement les engagements hors bilan des banques.	Une nouvelle étude a été menée au milieu de 2008.
Améliorer encore les tests de stress.	Une étude complète des méthodes utilisées pour ces exercices sera entreprise eu égard aux évolutions financières récentes.
Étudier l'efficacité des dispositifs de garantie de dépôt de l'Irlande.	Le plafond applicable dans le cadre du système de garantie des dépôts a été relevé à 100 000 euros et tous les dépôts des particuliers sont garantis jusqu'en septembre 2009. La coassurance a été éliminée. Le remboursement doit intervenir dans un délai de 20 jours ouvrables.
<b>RETRAITES</b>	
Saisir l'occasion offerte par le Livre vert sur les retraites (Green Paper on Pensions) pour engager un ensemble de réformes, incluant des objectifs à long terme concernant la pension publique. liant l'âge normal de départ à la retraite à la longévité, et remplaçant les avantages en nature par une augmentation équivalente du montant de la pension.	Après un processus consultatif, un rapport sur les questions soulevées dans le Livre vert a été publié.



Recommandations formulées dans les précédentes <i>Études économiques</i>	Mesures prises depuis l'Étude économique d'avril 2008
Encourager les travailleurs à rester plus longtemps dans la population active en offrant un équivalent actuariel de la pension publique en cas de retraite différée, en envisageant d'établir un lien plus étroit entre la retraite et les années de cotisation et en limitant encore davantage l'application des conditions de ressources pour les retraites non contributives.	Un cadre à long terme pour les pensions sera examiné par les autorités d'ici peu.
Moderniser les pensions du secteur public en reconsidérant la base de revalorisation des pensions versées dans le cadre du système de retraite de la fonction publique, en accélérant progressivement le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans et en faisant en sorte que l'évolution des pensions de retraite dans la fonction publique soit en phase avec celle des besoins et pratiques dans les autres secteurs.	Une déduction au titre des retraites de la fonction publique a été introduite en mars 2009, bien que le système reste largement un système par répartition.
S'agissant des comptes individuels d'épargne-retraite, le système d'ouverture de ces comptes doit être assorti d'un droit de retrait pour les travailleurs qui ne sont pas couverts par un régime professionnel de retraite adéquat et dont le revenu est supérieur au seuil au-dessous duquel la pension publique assure un taux de remplacement.	Aucun progrès.
Remplacer les allègements fiscaux accordés au titre des cotisations de retraite par un système d'abondement (plafonné). Les dégrèvements d'impôts accordés aux personnes de 65 ans ou plus devraient également être revus à la baisse.	Le seuil des gains au-dessous duquel les cotisations sont exemptées d'impôts a été porté de 275 239 euros à 150 000 euros et indexé.
Envisager de réviser la norme de capitalisation appliquée au régime de retraite à prestations définies.	Le Conseil des pensions autorisera un allongement de la durée des plans de redressement (supérieure à dix ans) dans des cas appropriés de façon à faire face aux pertes d'investissement actuelles. Cette mesure sera réexaminée au début de 2011. Une plus grande souplesse a été introduite pour la restructuration des prestations.
Reconsidérer l'obligation faite à certains travailleurs de convertir en rente leur épargne retraite en permettant aux adhérents de tous les régimes de retraite d'accéder aux fonds de retraite agréés (Approved Retirement Funds – ARF) ou à des instruments similaires.	En décembre 2008, la possibilité a été donnée temporairement aux affiliés aux régimes de retraite professionnels à cotisations définies de différer l'achat d'annuités jusqu'à la fin de 2011.
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.	Aucun progrès.
<b>MIGRATIONS</b>	
Renforcer le soutien à l'enseignement de l'anglais aux immigrés adultes et améliorer le niveau de services fournis s'agissant des cours de langue pour les enfants de tous âges, y compris ceux d'âge préscolaire.	Pour les adultes, plusieurs dispositions ont maintenant été mises en place. Plus de 49 000 participants ont suivi des cours d'alphabétisation des adultes en 2008 par le biais de Comités d'enseignement professionnel, 12 500 étudiants ayant participé aux cours intitulés « English for Speakers of Other Language – ESOL ». Pour les enfants, on dénombre plus de 2 000 professeurs d'anglais spécialisés dans les cours aux étrangers au niveau du primaire et du post-primaire.
Accélérer les travaux sur la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, et introduire un programme d'évaluation des compétences en milieu professionnel.	Les groupes de migrants ont été informés des services offerts dans ce domaine. Des profils de besoins de formation par pays ont continué d'être mis au point pour apporter une réponse rapide aux demandes.
Créer une filière d'immigration permanente et mettre au point un régime de visas souple. S'assurer que la politique est administrée de façon souple et ne représente pas une contrainte excessive pour les employeurs ou les migrants.	Des améliorations ont été introduites dans le système des visas de façon à le rendre plus convivial.
Recueillir des statistiques de meilleure qualité sur les migrants et augmenter les financements destinés à étudier la manière dont vivent les immigrés en Irlande.	Le Service irlandais de naturalisation et d'immigration a accru ses ressources dans ce domaine.

Recommandations formulées dans les précédentes <i>Études économiques</i>	Mesures prises depuis l'Étude économique d'avril 2008
<b>POLITIQUE BUDGÉTAIRE</b>	
La croissance des dépenses publiques devrait se ralentir pour tenir compte de la diminution de la croissance des recettes, l'amélioration des infrastructures recevant la priorité par rapport aux dépenses courantes.	Du fait d'une diminution forte et inattendue des recettes, les mesures nécessaires ont été prises pour augmenter celles-ci et limiter les dépenses. Il est souhaitable de réduire les dépenses d'équipement, tout en les maintenant à un niveau correct.
De nouvelles mesures devraient être prises pour élarger le grand nombre de dépenses fiscales et celles considérées comme inefficaces devraient être éliminées.	La Commission de la fiscalité examine ces questions. Certaines dépenses fiscales ont été réduites ou éliminées.
Des engagements coûteux en matière de rémunération de la fonction publique devraient être évités. Le lien entre l'augmentation des salaires et l'amélioration de la performance devrait être plus explicite et transparent.	La progression des rémunérations dans la fonction publique a été limitée par l'accord national sur les salaires d'octobre 2008. Cet accord a depuis été remplacé par un gel des salaires. Le prélèvement au titre des pensions réduit encore la rémunération nette dans la fonction publique. Un moratoire sur les recrutements et les promotions a été introduit et un examen de la rémunération des postes de haut niveau dans la fonction publique est en cours.
Un processus budgétaire transparent et descendant devrait être adopté, en s'appuyant sur le potentiel offert par le United Budget, avec une budgétisation pluriannuelle pour les dépenses courantes et les dépenses d'équipement. Un bilan devrait être établi pour le secteur public.	Des plans pluriannuels sont incorporés dans les prévisions budgétaires, qui traceront les grandes orientations en matière de fiscalité, de dépenses courantes et d'investissements en capital jusqu'en 2011.
Un processus budgétaire transparent et descendant devrait être adopté, en s'appuyant sur le potentiel offert par le United Budget, avec une budgétisation pluriannuelle pour les dépenses courantes et les dépenses d'équipement. Un bilan devrait être établi pour le secteur public.	Des plans pluriannuels sont incorporés dans les prévisions budgétaires, qui traceront les grandes orientations en matière de fiscalité, de dépenses courantes et d'investissements en capital jusqu'en 2011.
La gestion du secteur public devrait être améliorée en assouplissant la gestion des ressources humaines ; en s'éloignant davantage du contrôle des intrants pour passer à la gestion des produits, notamment grâce au renforcement de l'Output Statement Framework et du Management Information Framework ; et en s'appuyant plus systématiquement sur des analyses pour la prise de décisions, par exemple les analyses de rentabilité lors de l'établissement des budgets.	L'examen par l'OCDE de la fonction publique irlandaise, <i>Towards an Integrated Public Service</i> , a été publié en avril 2008. Une Équipe de travail sur la fonction publique a été établie et a produit un rapport intitulé <i>Transforming Public Services</i> , accompagné d'une déclaration importante du gouvernement. Un Groupe spécial sur les effectifs de la fonction publique et les programmes de dépenses a établi un rapport, une nouvelle Unité nationale des opérations d'achats publics a été créée et une nouvelle série d'analyses de rentabilité et d'efficacité est en cours.
<b>PARTICIPATION DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	
Encourager un renforcement de la prise en charge en dehors des heures scolaires lorsque les installations le permettent.	Les établissements scolaires sont encouragés à participer à la fourniture de services de garde d'enfants après les heures scolaires et des progrès significatifs ont été faits. L'objectif de créer 5 000 places supplémentaires sera réalisé.
Mettre en œuvre des plans pour accroître l'offre de places de formation pour les personnes s'occupant d'enfants.	Des progrès sont en cours.
Introduire progressivement un lien entre les allocations familiales, comme le Early Childcare Supplement, et la situation au regard de l'emploi ou l'utilisation d'une aide formelle de garde d'enfants.	Le Early Childcare Supplement est en cours d'abolition et sera remplacé par le <i>EARLY CHILDHOOD AND EDUCATION SCHEME</i> (ECCE) pour les 3-4 ans.
Éliminer progressivement le Home Carer's Tax Credit.	Aucun progrès.
Donner un accès prioritaire aux installations communautaires de garde d'enfants aux parents qui travaillent, en particulier les parents isolés.	Les services communautaires de garde d'enfants sont financés par le biais du <i>COMMUNITY CHILDCARE SUBVENTION SCHEME</i> (CCSS) afin de leur permettre d'appliquer des droits d'accès réduits aux personnes défavorisées et aux travailleurs à faible revenu, en particulier les parents isolés. En 2009, jusqu'à 58 millions devraient être dépensés au titre de ces aides.
Continuer de réduire les taux d'imposition effectifs moyens et marginaux sur les deuxièmes apporteurs de revenus. Envisager de passer à la taxation individuelle.	La Commission de la fiscalité examine la conception globale du régime fiscal. Les impôts sur le revenu en général ont été accrus, bien que cette mesure ait été rendue nécessaire en partie par la dégradation de la situation budgétaire.
Introduire des amendes pour les employeurs violant la loi sur l'égalité des salaires.	Aucun progrès.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 17 2) ISBN 978-92-64-05453-0 – n° 57968 2010

# Études économiques de l'OCDE

## IRLANDE

### THÈME SPÉCIAL : MARCHÉ DU TRAVAIL

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, novembre 2008  
Estonie, avril 2009  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, avril 2009  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, février 2010  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, novembre 2010  
**Irlande, novembre 2009**  
Islande, septembre 2009  
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République slovaque, février 2009  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, juin 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Suède, décembre 2008  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2009*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-irl-2009-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2009-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2009/17**  
**Novembre 2009**

éditions **OCDE**

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3275  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-05499-8  
10 2009 17 2 P



9 789264 054998