



Études économiques de l'OCDE

IRLANDE

OCTOBRE 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Irlande
2011**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2011-fr

ISBN 978-92-64-09355-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09356-0 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Irlande
ISSN 1995-3725 (imprimé)
ISSN 1999-0332 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Shutterstock/Paul Campbell.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	13
Bibliographie	45
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle	47
Chapitre 1. Rétablir la viabilité budgétaire	53
La stratégie irlandaise d'assainissement budgétaire	54
Rétablir la viabilité à moyen terme	57
Amélioration du cadre budgétaire	59
Améliorer l'efficacité de la dépense publique	62
Bibliographie	68
Annexe 1.A1. Simulation des plans de réduction à moyen terme de la dette	70
Annexe 1.A2. Calibrer un changement de la croissance potentielle	73
Chapitre 2. Surmonter la crise bancaire	77
La crise bancaire irlandaise	79
D'où viennent les carences du contrôle et de la réglementation bancaires en Irlande	88
La nouvelle approche de la réglementation et du contrôle bancaires	95
L'avenir du système financier	98
Régime de faillite des entreprises et des ménages et de restructuration de la dette	100
Bibliographie	102
Chapitre 3. Des réformes structurelles pour lutter contre le chômage et rétablir la compétitivité	105
Empêcher une hausse permanente du chômage structurel	106
Rétablir la compétitivité	120
Notes	143
Bibliographie	143
Annexe 3.A1. Analyse à part de marché constante : Méthodologie et résultats détaillés	146
Encadrés	
1. Résumé des recommandations pour le rétablissement de la viabilité de la dette budgétaire	27
2. Principales recommandations concernant la sortie de la crise bancaire et le retour à un système bancaire en bonne santé	32

3.	Recommandations pour empêcher une augmentation permanente du chômage structurel	38
4.	Résumé des recommandations pour améliorer encore la compétitivité	44
1.1.	Croissance et politique budgétaire en phase de désendettement	57
1.2.	Réformer les agences administratives non commerciales	63
1.3.	Résumé des recommandations en vue de rétablir la viabilité de la dette publique et de rendre le service public plus efficient	68
2.1.	Les effets de la crise sur le système financier et la surveillance financière ..	79
2.2.	L'histoire de deux crises bancaires : les cas de l'Irlande et de l'Islande	83
2.3.	Actifs et engagements étrangers des établissements de crédit couverts	86
2.4.	Principales recommandations en vue de surmonter la crise bancaire	101
3.1.	L'initiative de 2011 pour l'emploi	119
3.2.	Résumé des recommandations en vue d'empêcher une hausse permanente du chômage structurel	120
3.3.	Performance des exportations irlandaises de marchandises : analyse à part de marché constante	122
3.4.	Exportations irlandaises de services	125
3.5.	Initiatives de promotion des transferts de technologie et de la participation des PME aux projets de R-D	137
3.6.	Résumé des recommandations en vue de rétablir la compétitivité	142
3.A1.	Marchés d'exportation : pays et ensembles régionaux	147

Tableaux

1.	Principales évolutions macroéconomiques	14
2.	Programme d'aide financière UE-FMI	18
3.	Objectifs et mesures d'assainissement	18
1.1.	Recettes et charges des administrations	55
1.2.	Objectifs et mesures en matière d'assainissement	56
1.3.	Décomposition des périodes de réduction de la dette souveraine	59
1.A1.1.	Hypothèses utilisées dans les scénarios de trajectoire de la dette	71
1.A1.2.	Incidence des évolutions structurelles sur la croissance potentielle	72
2.1.	Encours de la dette obligataire des établissements bénéficiant de la garantie publique	84
2.2.	Transferts à la NAMA	84
2.3.	Exigences de fonds propres résultant de la PCAR	86
2.4.	Actifs et engagements étrangers des établissements de crédit couverts, décembre 2010	87
3.1.	Taux de chômage par cohorte d'âge et niveau de formation	109
3.2.	Dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail	115
3.3.	Valeur des exportations de services (indice 2007 = 100)	126
3.4.	Évolution des salaires pendant la crise	127
3.A1.1.	Principaux résultats de l'analyse à part de marché constante des exportations irlandaises (valeurs nominales, production manufacturière hors énergie) ..	148
3.A1.2.	Décomposition par produit de l'effet part de marché	149
3.A1.3.	Décomposition par marché géographique de l'effet part de marché	150

3.A1.4. Décomposition de l'effet structurel lié au produit	151
3.A1.5. Décomposition de l'effet structurel lié au marché géographique	152

Graphiques

1. Situation fiscale des administrations publiques	15
2. Écart de rendement des obligations à 10 ans et dette stabilisant le solde primaire	16
3. Comparaison entre la Grèce, l'Irlande et le Portugal	17
4. Endettement des ménages et prêts non productifs	19
5. La part du chômage de longue durée a fortement augmenté	20
6. Engagements financiers bruts des administrations publiques et coûts budgétaires de la crise bancaire	22
7. Engagements financiers bruts des administrations publiques	26
8. Rapport des prêts aux dépôts, 2009	28
9. Évolution de l'emploi par secteur	33
10. Moyenne des taux de remplacements nets sur 60 mois de chômage, 2009 ...	35
11. Indicateurs de compétitivité et de performance à l'exportation	39
12. Évolution des résultats des élèves	43
1.1. Évolution budgétaire à long terme	54
1.2. Dette souveraine	58
1.A1.1. Engagements bruts des administrations	71
1.A2.1. Migration nette	74
1.A2.2. Scénarios pour le taux d'activité	75
2.1. Coûts budgétaires directs de la crise bancaire	78
2.2. Dépendance à l'égard du SEBC	81
2.3. Indicateurs d'adéquation des fonds propres, 2007	88
2.4. Prêts non productifs	89
2.5. Taille du système financier : actifs des banques	91
2.6. Évolution du marché des crédits au secteur privé	92
2.7. Quotités des prêts au logement pour les primo-accédants	93
2.8. Dépendance vis-à-vis des financements de marché	93
2.9. Soutien public aux banques et financement de marché	94
2.10. Actifs des différentes banques, décembre 2008	99
2.11. Variations trimestrielles des prêts au secteur privé	100
3.1. Réglementation du marché et compétences de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE	107
3.2. Indicateurs du marché du travail	108
3.3. Taux de remplacement nets pour les chômeurs, 2009	110
3.4. Prestations de chômage : bénéficiaires et dépenses	111
3.5. Nouvelles inscriptions en apprentissage	116
3.6. Compte des opérations courantes et indicateurs de performance des exportations	121
3.7. Indice de la production industrielle ¹ , 2007 = 100	122
3.8. Principaux résultats de l'analyse à part de marché constante	123
3.9. Structure des exportations irlandaises	124
3.10. Indices du taux de change effectif réel pour l'Irlande	127

3.11. Prix de l'électricité : moyenne simple pour les particuliers, les PME et les gros consommateurs industriels	131
3.12. Dépenses de R-D par les établissements d'enseignement supérieur financées par l'industrie, 2009	136
3.13. Résultats du PISA dans les pays de l'OCDE	139

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 15 septembre 2011. 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 28 septembre 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été rédigé pour le Comité par David Haugh, Álvaro Pina et Muge Adalet-McGowan, avec l'assistance statistique de Josette Rabesona et sous la supervision de Patrick Lenain.

La précédente Étude de l'Irlande a été publiée en novembre 2009.

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 (2010)

LE PAYS

Superficie (km ²)		Population (milliers d'habitants, recensement de 2011)	
Totale	70	État	4 581
Agricole	43	Dublin	1 271
		Cork	518
		Galway	251

LA POPULATION

En milliers (variation annuelle estimée, 2011)		Population active totale	2 140
Accroissement naturel	48	Population active civile (% du total)	
Migration nette	-34	Agriculture, sylviculture et pêche	4.6
Nombre d'habitants par km ²	65	Industrie et construction	19.5
		Services	75.9

PRODUCTION

Revenu national brut (RNB)		Formation brute de capital fixe	
En milliards	129	En % du RNB	14.0
Par habitant	28 224	Par habitant	3 945

L'ÉTAT

Dépenses nettes de consommation finale (% du RNB)	20.3	Composition du Parlement (aux élections générales)	
Administrations publiques (% du RNB)		Fianna Fail	19
Dépenses courantes et en capital	58.6	Fine Gael	76
Recettes courantes	43.9	Parti travailliste	37
Besoin net d'emprunt	-10.3	Autres	34
		Total	166

Dernières élections générales : février 2011

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du RNB)	121.9	Importations de biens et services (% du RNB)	98.9
Principales exportations de marchandises (% du total)		Principales importations de marchandises (% du total)	
Produits alimentaires et animaux vivants	7.9	Produits alimentaires et animaux vivants	10.2
Produits chimiques et produits apparentés	59.0	Produits chimiques et produits apparentés	19.6
Biens et articles manufacturés	13.5	Biens et articles manufacturés	21.6
Machines et matériel de transport	12.4	Machines et matériel de transport	27.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$,	
		moyenne des données journalières 2010	0.755
		Septembre 2011	0.727

Résumé

L'économie irlandaise a traversé une crise grave en 2008, après une décennie de forte croissance qui a permis au pays de se hisser au quatrième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau du PIB par habitant. Initialement, l'expansion était solidement assise sur des gains réels de productivité. Mais, au cours d'une période marquée par des coûts de financement peu élevés sur les marchés internationaux et une faible aversion au risque au niveau mondial, elle est devenue de plus en plus tributaire de la bulle immobilière spéculative – favorisée par les critères de prêt laxistes appliqués par les banques et une progression excessive du crédit – qui a éclaté au milieu de la crise économique et financière mondiale. Durant la dernière partie de la période de forte croissance, l'accélération des salaires a nui à la compétitivité internationale des coûts et le système bancaire a pris trop de risques, n'échappant à l'insolvabilité que grâce à l'aide de l'État, lorsque le marché immobilier s'est effondré. Les injections de capitaux réalisées pour contribuer à résoudre la crise ont entraîné une forte augmentation de la dette publique. Dans la foulée, les ménages ont été confrontés à des réductions de salaires, à des pertes d'emploi, à des hausses d'impôt et à la diminution des prix de l'immobilier, même si les niveaux de vie et le sentiment de bien-être restent élevés par rapport aux autres pays.

Depuis 2008, les autorités mènent un effort considérable d'assainissement budgétaire. Cet effort se poursuit. Le programme d'ajustement triennal, bénéficiant du soutien financier du FMI et de l'UE, est en bonne voie et a commencé de remédier aux causes fondamentales des déséquilibres. Suite à des tests de résistance complets, le système bancaire a été recapitalisé, mais les banques irlandaises doivent encore faire appel à des liquidités de l'Eurosystème. Des progrès satisfaisants sont réalisés dans la réduction du déficit public, mais il faut faire beaucoup plus. Dans un environnement international difficile, caractérisé par un risque de contagion et l'incertitude entourant la politique des gouvernements des pays de la zone euro en matière de dette souveraine, l'appréciation par les marchés des capitaux de la situation de l'Irlande s'est considérablement dégradée avant de s'améliorer légèrement durant l'été. La crise a entraîné une forte hausse du nombre de sans-emploi et beaucoup d'hommes jeunes moins qualifiés sont toujours au chômage. Le risque est que le chômage devienne persistant, ce qui pourrait nuire au consensus social sur lequel est fondé l'ajustement économique et budgétaire. Une légère reprise se dessine, grâce à des gains de compétitivité et à une augmentation des exportations, mais elle s'accompagne de risques importants à la baisse associés aux craintes des marchés concernant la stabilité financière dans la zone euro.

Si l'endettement public brut en pourcentage du PIB a atteint l'un des niveaux les plus élevés de la zone de l'OCDE et si un soutien financier public reste indispensable à court terme, un retour ordonné vers une position financière plus équilibrée est possible, à condition que les politiques budgétaires restrictives et l'encadrement des salaires restent en place suffisamment longtemps. Pour accroître les chances de succès, les autorités doivent mettre en œuvre de façon continue et vigoureuse les mesures requises pour résorber totalement les déséquilibres, faire en sorte que la charge soit équitablement partagée et tirer parti des atouts structurels de l'économie irlandaise. Parmi ces atouts figurent un environnement favorable aux entreprises, la flexibilité du marché du travail et une main-d'œuvre qualifiée.

D'après la présente Étude, les autorités devraient :

Persévérer sur la voie de l'assainissement budgétaire :

- Continuer de respecter pleinement les conditions et les objectifs du programme UE-FMI.
- Ramener le déficit budgétaire au-dessous de 3 % du PIB d'ici à 2015.
- Réduire le déficit budgétaire plus rapidement que ne le requiert le programme afin de retrouver de la crédibilité sur les marchés des capitaux, pour autant que la croissance économique le permette.
- Faire en sorte que la réduction des dépenses soit obtenue avant tout par l'amélioration de l'efficacité du secteur public, la réforme de la protection sociale et la réduction des projets d'infrastructure.
- Élargir la base d'imposition en réduisant les dépenses fiscales et en allant de l'avant dans l'application des impôts sur le patrimoine prévus.
- Renforcer le cadre budgétaire en accordant la priorité au rapport dette/PIB à atteindre d'ici une date donnée, en adoptant des plans budgétaires pluriannuels et en plafonnant les dépenses en termes nominaux.

Sortir de la crise bancaire et rétablir la santé du système :

- À mesure que la confiance revient sur les marchés des capitaux, envisager de limiter la couverture du système de garantie des engagements bancaires à un éventail plus étroit d'engagements, avec des primes proportionnelles au risque.
- Pour contribuer à empêcher les crises futures, axer la surveillance sur une série d'indicateurs, notamment un ratio de levier simple, une quotité de prêt, un ratio prêt/revenu et des règles de fonds propres liées à la taille de la banque. Établir également un fichier du crédit pour empêcher le surendettement.
- Pour éviter que ne se reproduisent les problèmes liés à la tolérance réglementaire, adopter un processus par lequel la violation des seuils identifiés, comme une croissance excessive du montant total des crédits, accélérerait une évaluation formelle des mesures correctrices à prendre, le cas échéant.

Empêcher que le niveau élevé du chômage ne devienne structurel :

- Faire en sorte que les services d'emploi soient plus actifs auprès des demandeurs d'emploi et exiger en retour la participation de ces derniers à une formation pertinente et à la recherche d'emploi.
- Encourager le retour au travail, en liant l'indemnisation du chômage à sa durée.
- Examiner les effets d'incitation au travail des autres prestations de protection sociale, en particulier les allocations logement.
- Mieux adapter les programmes de formation aux besoins du marché du travail ; élargir en particulier la série des métiers couverts par l'apprentissage et fermer temporairement l'admission à l'apprentissage dans les métiers de la construction.
- Prolonger la durée de la réduction actuelle des cotisations patronales à la sécurité sociale.

Améliorer encore la compétitivité pour soutenir une croissance tirée par les exportations :

- Assurer une diminution plus marquée des coûts unitaires de main-d'œuvre, indispensable pour favoriser les exportations.
- Améliorer la concurrence dans le secteur de l'électricité en séparant clairement la production, le transport, la distribution et l'offre.
- Axer le soutien aux tarifs de rachat de l'électricité sur les sources renouvelables les plus efficaces par rapport aux coûts.
- Introduire des amendes civiles dans le droit de la concurrence, de façon à réduire les incitations à un comportement anticoncurrentiel.
- Améliorer la qualité de l'éducation, évaluer systématiquement la performance des enseignants et des établissements scolaires.

Évaluation et recommandations

Après plus d'une décennie de très forte croissance, l'Irlande a plongé dans une profonde récession et une crise bancaire

De 1994 à 2007, l'économie irlandaise a obtenu des résultats spectaculaires. La croissance du PIB s'est établie en moyenne à 7 % par an, hissant les niveaux de vie du pays au quatrième rang des pays de l'OCDE. Au départ, l'expansion était solidement assise et les réels progrès accomplis au cours des années du Tigre celtique ont permis à l'Irlande de devenir l'une des économies les plus structurellement saines de la zone OCDE. Ces dernières années, toutefois, l'expansion s'est déséquilibrée et, en 2008, l'Irlande a été frappée par une crise bancaire de grande ampleur associée à une profonde récession (tableau 1). L'inefficacité de la surveillance prudentielle dans un contexte de coûts peu élevés du financement sur les marchés interbancaires et de faible aversion au risque au niveau mondial a favorisé une croissance peu viable du crédit, qui a alimenté une bulle sur le marché de l'immobilier et a entraîné une flambée des dépenses intérieures. Avec l'explosion de la bulle immobilière, le système bancaire irlandais a enregistré des pertes financières sans précédent. Les autorités ont décidé de venir au secours du système bancaire en garantissant presque tous ses engagements et en recapitalisant les banques à l'aide de fonds publics. Bien que ces mesures aient fonctionné pendant quelque temps, l'accumulation d'importantes pertes bancaires a exercé des pressions sur la position budgétaire (graphique 1) et, à l'automne 2010, les marchés des capitaux ont conclu que la viabilité de la dette souveraine avait été compromise. Les marges de risque ont bondi et l'Irlande a, dans les faits, perdu accès aux marchés des obligations souveraines (graphique 2). Les autorités ont donc demandé l'aide financière du FMI, de l'UE et de la BCE (Troïka) pour soutenir leur programme d'ajustement économique (tableau 2). Des engagements financiers de 85 milliards d'euros (y compris 17.5 milliards d'euros de ressources de l'Irlande elle-même) ont été pris pour couvrir le déficit budgétaire, les coûts de la recapitalisation bancaire et les échéances de la dette sur la période 2011-13, laissant à l'Irlande un peu de marge de manœuvre pour améliorer sa situation. Les autorités ont mis en œuvre les mesures de manière transparente et le programme est en bonne voie.

Les perspectives à long terme sont meilleures que dans certains autres pays en crise

Dans une perspective de croissance à long terme, l'Irlande jouit de plusieurs avantages par rapport à la Grèce et, dans une moindre mesure, au Portugal : un secteur exportateur plus développé et de plus haute technicité (les exportations de biens et de services dépassent

Tableau 1. Principales évolutions macroéconomiques

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants en milliards d'euros	Variations en pourcentage, volume (prix 2008)					
PIB aux prix du marché	189.9	-2.0	-2.0	-2.4	1.2	1.0	2.4
Consommation privée	90.6	-2.3	-2.3	-2.9	-2.5	-2.5	0.7
Consommation publique	31.7	1.2	-2.7	-2.1	-2.4	-2.0	-2.2
Formation brute de capital fixe	48.5	-20.4	-28.7	-24.9	-2.3	-2.3	1.2
Construction	36.6	-20.0	-22.0	-20.3	-28.5	-2.2	0.6
Demande intérieure finale	170.8	-2.4	-21.7	-2.8	-2.3	-2.3	-2.4
Formation de stock ¹	1.7	-2.1	-2.9	1.0	1.1	-2.2	0.0
Demande intérieure totale	172.5	-2.6	-22.8	-2.7	-2.9	-2.5	-2.3
Exportations de biens et services	152.5	-2.1	-2.2	6.3	4.2	3.3	5.8
Importations de biens et services	135.3	-2.9	-2.3	2.7	0.7	1.1	4.2
Exportations nettes ¹	17.2	1.2	3.4	3.7	3.7	2.5	2.7
<i>Pour mémoire</i>							
Indice implicite de prix du PIB		-2.3	-2.1	-2.4	-2.2	1.4	1.0
Indice harmonisé des prix à la consommation		3.1	-2.7	-2.6	1.3	0.9	1.2
Indice implicite de prix de la consommation privée		3.0	-2.2	-2.2	1.2	1.0	1.3
Taux de chômage		6.0	11.7	13.5	14.2	14.2	13.9
Solde financier des administrations publiques ^{2, 3}		-2.3	-21.7	-21.9	-20.0	-2.6	-2.5
Engagements financiers bruts des administrations publiques ^{2, 4}		49.7	71.2	94.9	108.4	114.4	117.2
Balance des opérations courantes ²		-2.6	-2.9	0.5	0.5	1.7	2.1

Note: Les données des comptes nationaux sont basées sur des indices de prix en chaîne. Cela introduit une différence dans l'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

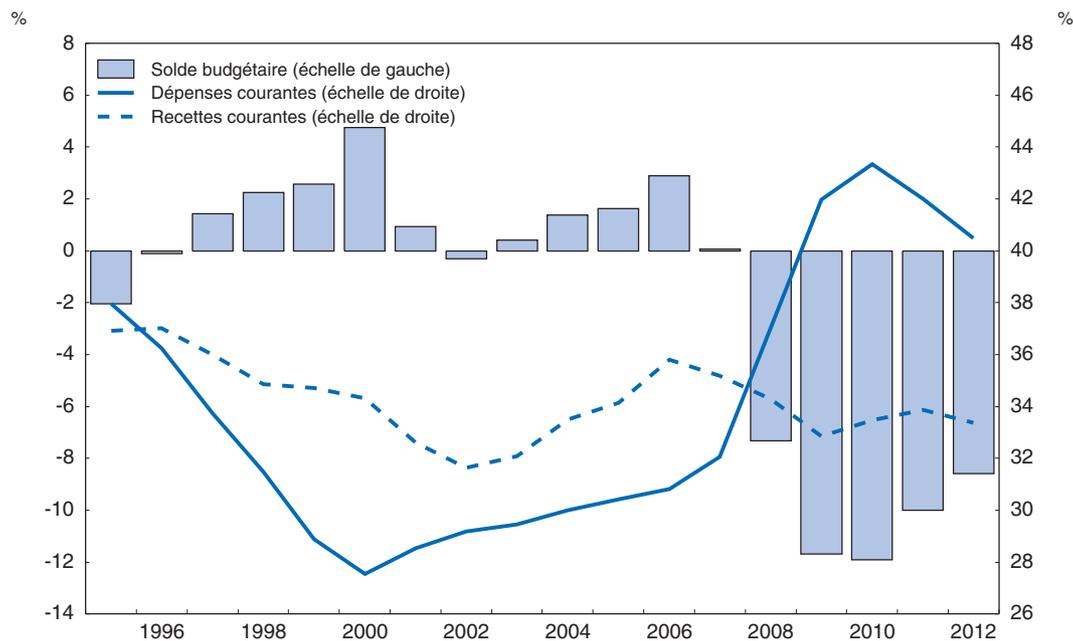
- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).
- En pourcentage du PIB.
- Non compris l'incidence exceptionnelle des recapitalisations dans le secteur bancaire, correspondant à 2.5% du PIB en 2009 et 20.1% du PIB en 2010. En 2011, il est supposé que jusqu'à ce que l'Eurostat rende une décision, aucun des fonds injectés dans les banques par le gouvernement ne soit considéré comme un transfert de capitaux et, par conséquent, ils n'ont aucun impact sur le déficit global.
- Définition du traité de Maastricht.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

100 % du PIB en Irlande, contre 31 % au Portugal et 21 % en Grèce) ; une population active plus qualifiée ; des conditions plus favorables aux entreprises ; un régime fiscal plus efficace avec un coin fiscal moindre sur le travail et des impôts sur les sociétés stables et plus faibles ; et des marchés des produits et du travail bien réglementés et plus flexibles. La compétitivité-coût s'est améliorée davantage jusqu'ici (graphique 3) et l'Irlande a continué d'attirer d'importantes entrées d'IDE, malgré la récession mondiale. Les atouts structurels du pays sont reflétés dans le fait que son programme d'assistance financière est assujéti à relativement peu de réformes structurelles, par rapport à la Grèce et au Portugal.

Malgré ces atouts, l'Irlande est confrontée à de difficiles perspectives budgétaires. Ces difficultés devraient être accentuées par une croissance mondiale plus faible que prévu. Les participants au marché des capitaux ne sont toujours pas pleinement convaincus que le pays sera en mesure de revenir à la viabilité budgétaire, comme en témoignent les marges de risque élevées sur les crédits souverains, bien que l'appréciation soit devenue plus favorable cet été, grâce aux décisions prises par les Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro le 21 juillet (tableau 2). La dette publique brute devrait atteindre le niveau record de autour de 117 % du PIB en 2013 et, malgré un profond assainissement budgétaire,

Graphique 1. **Situation fiscale des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB



Note : Le solde budgétaire exclut les mesures de soutien aux banques représentant 2.5% du PIB en 2009 et 20.1% du PIB en 2010.

1. Prévisions pour les années 2011 et 2012.

Source : Ireland Stability Programme Update April 2011, Ireland Budget 2011; OCDE, Base de données des Perspectives de l'économie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526901>

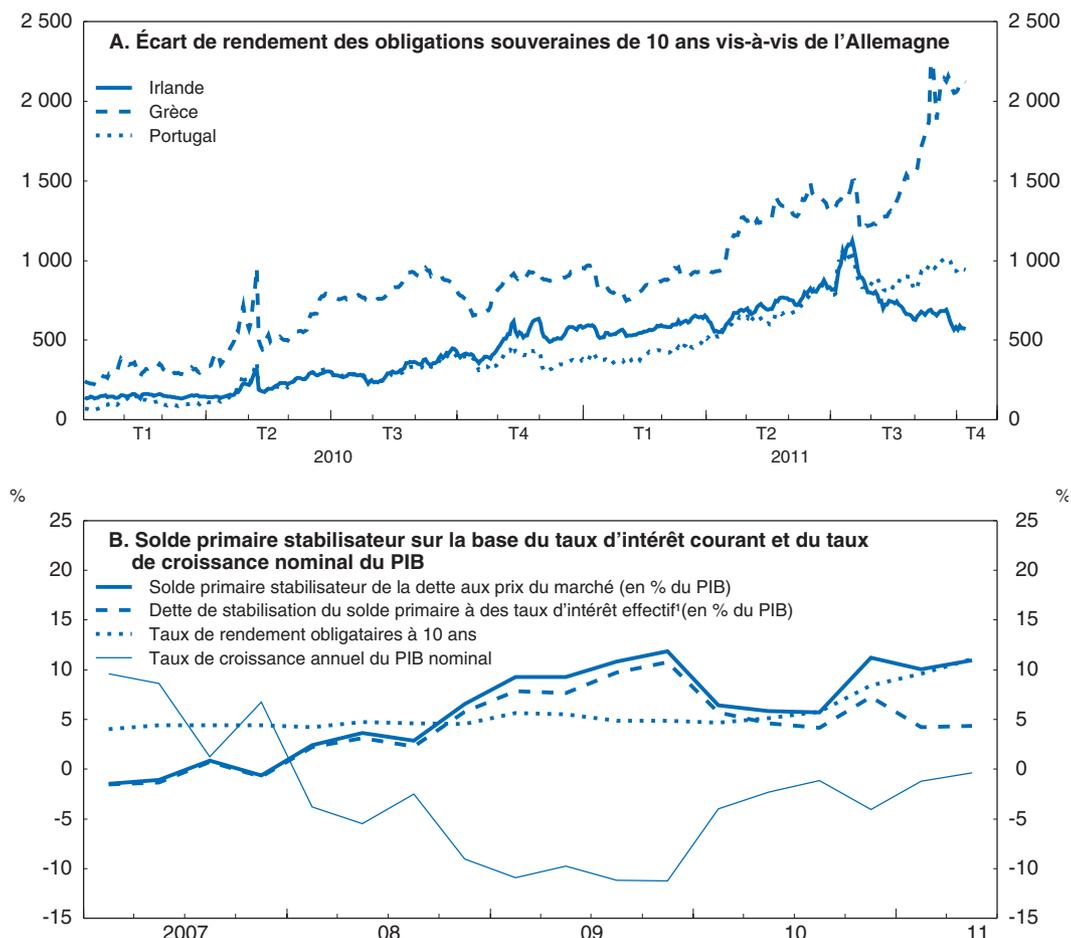
le déficit restera important pendant quelque temps. Le retour à une position budgétaire saine sera long, mais pas impossible.

Le programme d'ajustement commence de porter ses fruits et doit être maintenu

Des progrès sont réalisés sur la voie d'un rééquilibrage de l'économie

Le programme d'ajustement soutenu par la Troïka vise à relancer l'économie et la création d'emplois en rétablissant la santé du système bancaire, ramenant les finances publiques sur un sentier durable et inversant les pertes antérieures de la compétitivité extérieure. Des progrès satisfaisants ont été déjà réalisés dans le cadre du programme et tous les objectifs sont atteints, ce qui permettra d'achever en temps voulu les examens prévus. À la fin de 2011, environ les deux tiers de l'assainissement budgétaire envisagé par les autorités auront déjà été obtenus (tableau 3). L'ajustement du marché immobilier est en cours, les ménages et les entreprises reconstituent leur épargne, les coûts unitaires de main-d'œuvre baissent, la compétitivité s'améliore et l'économie se stabilise. La reprise devrait s'installer de façon plus ferme en 2012, mais il faudra des années pour inverser la forte progression du chômage, ce qui suscite des préoccupations pour la cohésion sociale, exigeant un changement d'orientation des politiques du travail et des politiques sociales.

Graphique 2. **Écarts de rendement des obligations à 10 ans et dette stabilisant le solde primaire**



1. Le taux d'intérêt effectif est calculé en divisant les intérêts payés par la dette brute. Cela diffère du taux d'intérêt actuels du marché, car les fonds sont empruntés à divers points dans le temps à des taux d'intérêt différents.

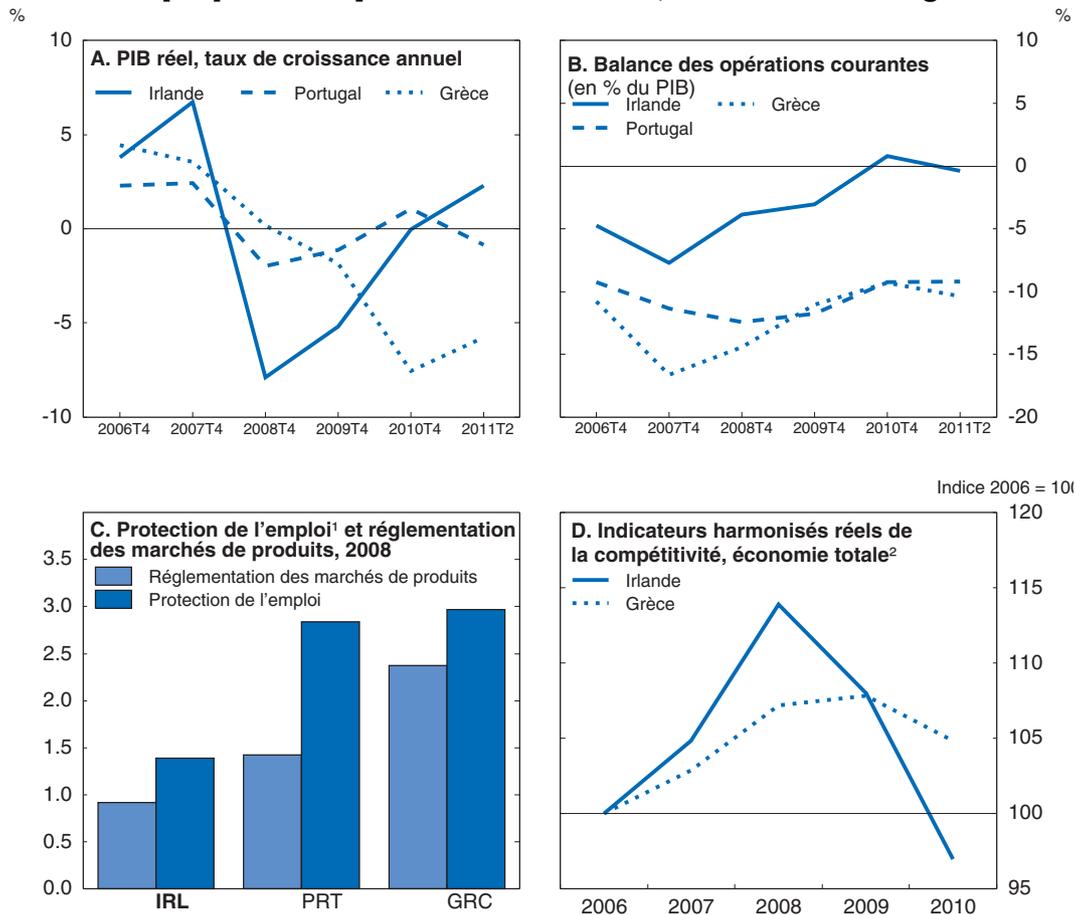
Source : Datastream ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526920>

Le secteur du logement et les consommateurs s'ajustent

Encouragée par les critères de prêts laxistes appliqués par les banques et des hausses peu durables des prix de l'immobilier, l'économie est devenue trop tributaire du logement et de la consommation des ménages en 2000-06. Cette forte dépendance a conduit à un développement excessif du secteur de la construction, une diminution rapide du taux d'épargne des ménages et une forte hausse de l'endettement de ces derniers (graphique 4). Les prix des logements ont atteint un pic en 2007 et, en juillet 2011, ils avaient diminué en valeur réelle de 43 %, revenant ainsi à leur niveau d'il y a sept ans environ. Même ainsi, les rapports prix/loyer et prix/revenu paraissent encore élevés, ce qui fait craindre de nouvelles baisses des prix.

Graphique 3. Comparaison entre la Grèce, l'Irlande et le Portugal



Note : la Grèce a pris plusieurs mesures depuis 2008, comme cela a été décrit dans l'Étude économique de la Grèce 2011. Ces mesures ont amélioré un peu les indicateurs grecs.

1. Rigueur de la protection de l'emploi globale, version 3. Pour le Portugal, l'indicateur de protection de l'emploi se réfère à l'année 2009.
2. Corrigés des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les données se réfèrent aux séries de la BCE-taux de change effectif : 20 groupes de monnaies et 17 monnaies des pays de la zone euro.

Source : Banque centrale européenne (BCE) ; OCDE, Base de données sur la Protection de l'emploi et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526939>

Le secteur privé et, en particulier, le secteur des ménages se sont surendettés durant la période de forte expansion et, dans l'ensemble, dépensaient plus qu'ils ne gagnaient. Depuis le début de la récession, d'importants ajustements sont intervenus, avec des baisses de 13 % de la consommation réelle et de 71 % de l'investissement privé par rapport à leurs niveaux record. Le taux d'épargne des ménages a fortement augmenté, en raison pour partie de la nécessité de réduire le surendettement, qui reste un problème, comme en témoigne le volume important des créances douteuses (graphique 4).

Tableau 2. **Programme d'aide financière UE-FMI**

	Montant	Taux d'intérêt
	Milliards d'euros	Pourcentage
FMI ¹	22.5	4.8
UE	45	
<i>dont</i> : MESF ²	22.5	2.9
FESF ³	17.7	3.1
Prêts bilatéraux ⁴	4.8	
Aide extérieure totale	67.5	
Ressources propres de l'Irlande ⁵	17.5	ND
Programme total	85	

Note : Le Sommet de l'UE de juillet 2011 et les décisions qui en sont issues ont ramené le taux d'intérêt sur les prêts du FESF et du MESF au niveau des coûts d'emprunt de ces deux mécanismes. Cela s'est traduit par une baisse de 290 points de base environ de ce taux. Le Royaume-Uni est convenu de réduire le taux d'intérêt appliqué aux prêts bilatéraux afin de s'aligner sur les taux du MESF et du FESF.

- Y compris les frais de couverture de taux de change.
- Mécanisme européen de stabilité financière. Le taux d'intérêt n'est qu'indicatif et correspond au coût auquel le MESF a emprunté sous la forme d'émissions d'obligations en janvier et mars 2011.
- Fonds européen de stabilité financière. Le taux d'intérêt n'est qu'indicatif et correspond au coût moyen auquel le FESF a emprunté sous la forme d'émissions d'obligations en janvier et juin 2011.
- Fonds en provenance du Royaume-Uni (3.8 milliards d'euros), de la Suède (0.6 milliard d'euros) et du Danemark (0.4 milliard d'euros).
- 7.5 milliards d'euros en espèces et le reste en provenance du Fonds national de réserve pour les pensions.

Source : Commission européenne (2011), calculs du Secrétariat et Département des finances, Irlande.

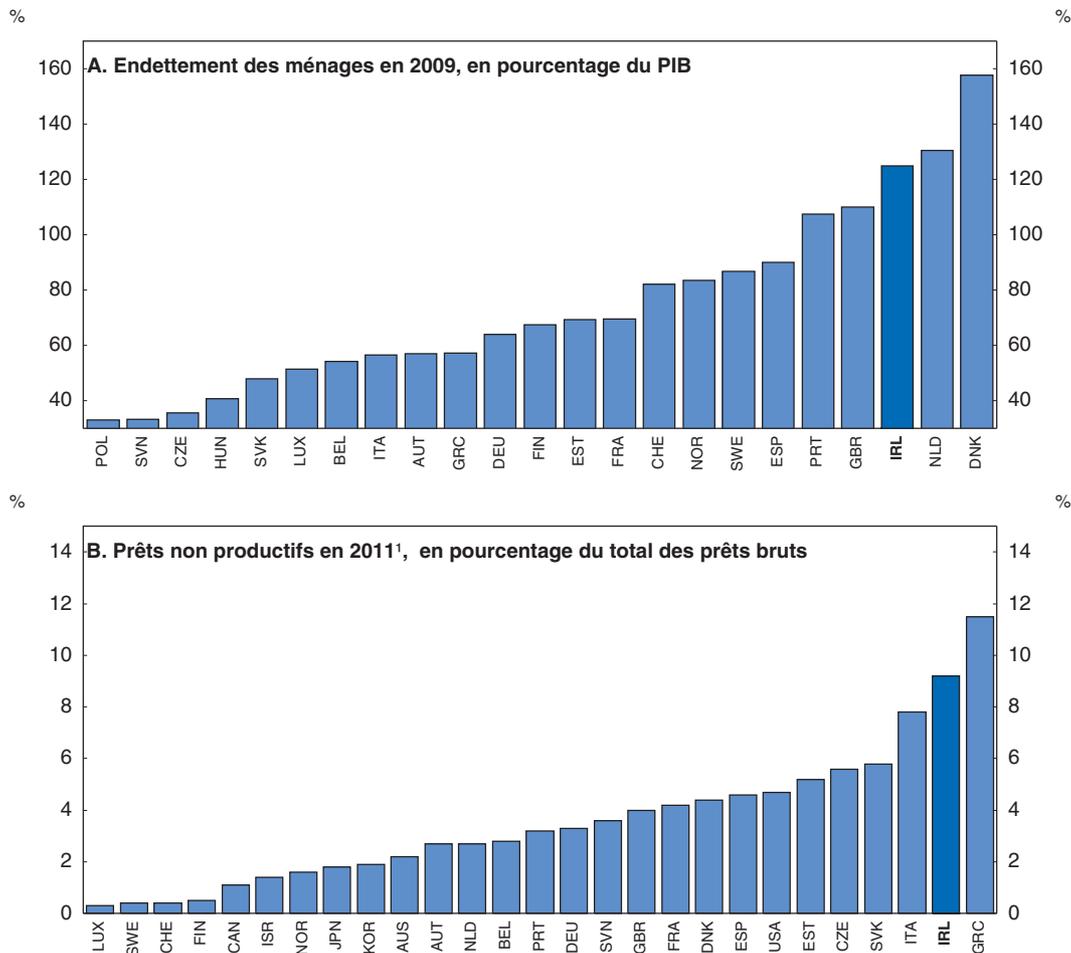
Tableau 3. **Objectifs et mesures d'assainissement**

	% du PIB					
	2008-2010 ¹	2011	2012	2013	2014	2015
Objectif concernant le solde budgétaire général ²	-21.9	-20.0	-2.6	-2.2	-2.7	-2.8
Mesures d'assainissement requises ³				2.0		
Mesures d'assainissement mises en œuvre et prévues	9.3	3.8	2.2			
Dépenses	5.7	2.5	1.3			
Courantes	4.4	1.3	1.1			
En capital	1.4	1.1	0.2			
Recettes	3.5	0.9	0.9			
Autres ⁴	-	0.4	-	-	-	-

Note : Les mesures d'assainissement prévues pour 2012 sont cohérentes avec celles contenues dans le Programme de stabilité mis à jour en 2011 et le protocole d'entente du Programme de stabilité conjoint UE-FMI. Le gouvernement établira un plan à moyen terme d'assainissement budgétaire pour la période 2012-15 dans les Perspectives prébudgétaires en octobre. Les prévisions de l'OCDE du PIB sont utilisées les totaux ne s'additionnent toujours pas à cause de l'arrondi.

- Mesuré en tant qu'incidence des mesures de 2008-10 en 2010.
- Pour 2010, solde budgétaire effectif excluant les mesures de soutien bancaire représentant 20.1 % du PIB. Les chiffres représentent les cibles gouvernementales de l'équilibre financier. Le programme UE-FMI exige que le déficit des administrations publiques ne dépasse pas 10.6% du PIB en 2011, 8.6% en 2012 et 7.5% en 2013.
- Prévisions du Secrétariat des besoins à couvrir pour atteindre l'objectif déclaré, mesuré en tant que variation du solde primaire sous-jacent.
- Y compris les ventes d'actifs, l'augmentation des dividendes et les économies sur les charges d'intérêt.

Source : Mise à jour 2011 du Programme de stabilité, budget 2011 et calculs du Secrétariat.

Graphique 4. **Endettement des ménages et prêts non productifs**

Note : Prêts en retard de plus de 90 jours.

1. Ou dernière année disponible. L'année 2011 se réfère à des divers trimestres.

Source : Eurostat et Fonds monétaire international (FMI), *Rapport sur la stabilité financière globale, Indicateurs de solidité financière*, tableaux de septembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526958>

L'économie se développe à nouveau

Après la douloureuse correction de 2008-10, des signes encourageants sont apparus d'une stabilisation de l'économie. Les exportations se sont fortement redressées, grâce à des entrées permanentes d'investissement étranger, qui se sont bien maintenues durant la crise, à une amélioration de la compétitivité-coût et à la croissance enregistrée par les partenaires à l'exportation jusqu'ici. Suite à un recul extrêmement marqué, l'investissement est presque certainement descendu au-dessous des niveaux viables à long terme. L'atténuation de l'effet de freinage exercé par le secteur de la construction et un redressement modéré de la demande intérieure devraient doper la croissance du PIB en 2012. Cependant, comme c'est généralement le cas lors des reprises suivant des crises financières, la réduction de l'endettement des ménages, la contraction des bilans bancaires et un assainissement budgétaire prolongé pèseront tous sur la croissance en

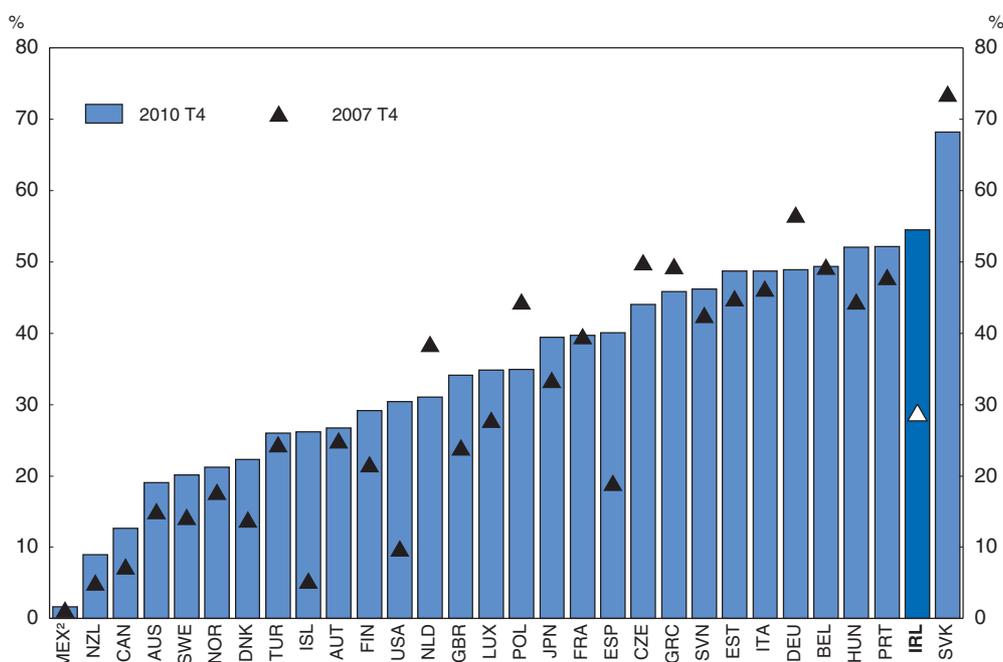
Irlande pendant quelque temps encore (Cerra et Saxena, 2008 ; Reinhart et Rogoff, 2009 ; Furceri et Mourougane, 2009).

Le chômage restera élevé

Le taux de chômage est passé de 4.6 % en 2007 à 14.2 % au deuxième trimestre de 2011. Par ailleurs, la participation au marché du travail a fortement diminué, notamment parmi les jeunes, et on a observé une forte progression de l'émigration. Ces évolutions tiennent aux pertes importantes d'emploi intervenues durant la récession irlandaise, incidence caractéristique observée dans les pays touchés par l'éclatement d'une bulle immobilière, comme l'Estonie, l'Espagne et les États-Unis. Le chômage de longue durée a fortement augmenté (graphique 5) et, comme on le verra ci-après, les politiques irlandaises de remise au travail souffrent de certaines déficiences. Dans ces conditions, on peut craindre que le chômage structurel reste élevé, car les compétences des demandeurs d'emploi ne correspondent pas aux offres et le capital humain se dégrade (Manchin et Manning, 1998).

Graphique 5. **La part du chômage de longue durée a fortement augmenté**

Part des personnes au chômage depuis plus de 12 mois dans le chômage total¹



1. Série lissée utilisant la moyenne mobile centrée des 3 trimestres.

2. 2010 T3.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526977>

Face à la mauvaise situation budgétaire, des mesures strictes mais justes sont appliquées

Les autorités visent à ramener le déficit budgétaire au-dessous de 3 % du PIB en 2015

Durant les années de forte expansion, la base d'imposition de l'Irlande est devenue par trop tributaire du logement, ce qui a accru la vulnérabilité face à l'important choc économique et financier qui a fini par intervenir. Le brusque effondrement du marché immobilier, une contraction de 18 % du PIB nominal en 2007-10 et le coût énorme du sauvetage du secteur bancaire ont transformé ce qui semblait être une position budgétaire saine en une position non tenable. Le solde budgétaire général est passé d'un excédent de 2.9 % du PIB en 2006 à un déficit de 11.9 % en 2010 (32 % si l'on tient compte des mesures exceptionnelles en faveur du secteur bancaire) et l'endettement public a fortement progressé (graphique 6).

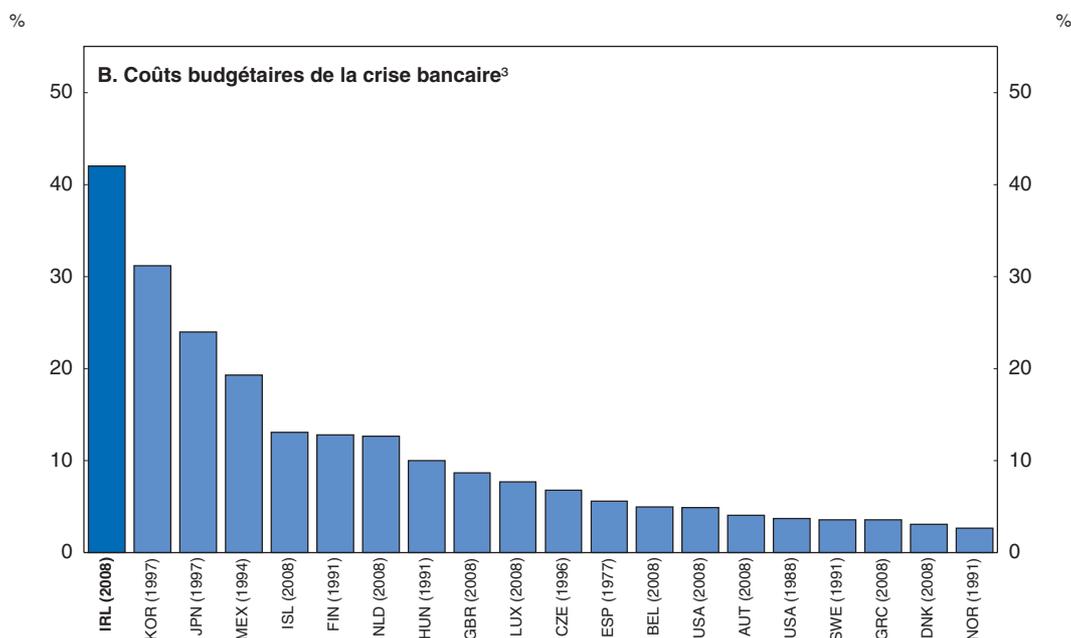
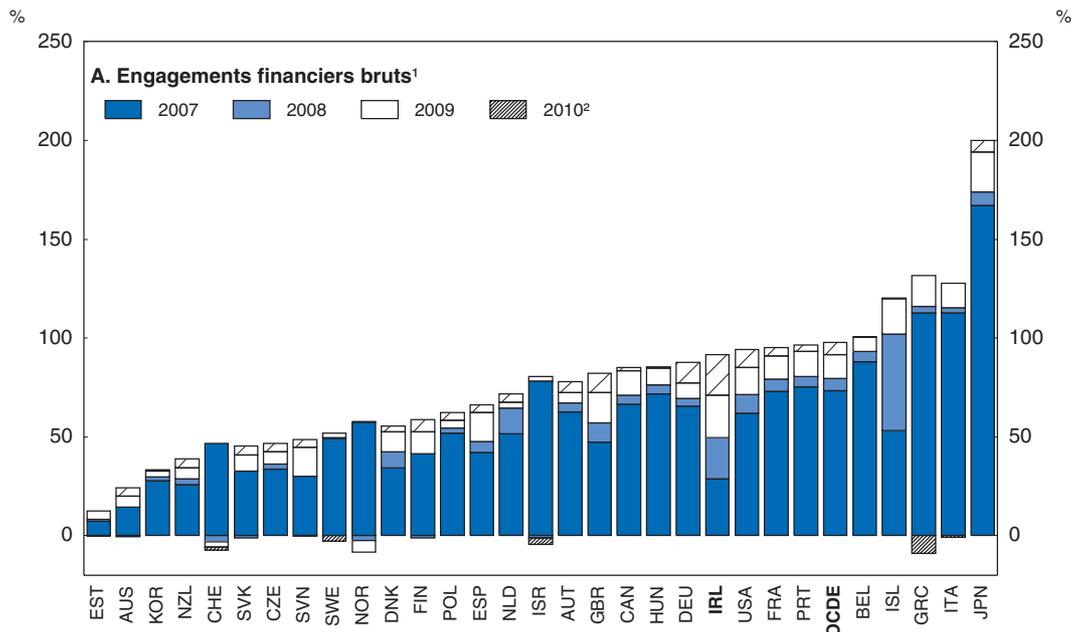
Le principal objectif budgétaire consiste à réduire le déficit des administrations publiques chaque année pour le ramener au-dessous de 3 % du PIB en 2015. Un effort d'assainissement représentant près de 9 % du PIB avait déjà été engagé avant le début du programme soutenu par la Troïka. Des mesures budgétaires discrétionnaires représentant encore 2.2 % du PIB seront mises en 2012. Pour gagner la confiance des marchés, il faut éviter des dérapages par rapport au programme. De fait, si l'activité économique progresse, les autorités devront réduire le déficit plus rapidement que ne le requiert le programme. La grande ouverture de l'économie irlandaise implique un multiplicateur budgétaire relativement peu important, ce qui réduit l'effet de freinage exercé sur l'économie par un plus grand effort d'assainissement.

Les mesures de dépenses adoptées par les autorités consistent notamment en une réduction des salaires du secteur public, des mesures de protection sociale et des dépenses en capital. Bien que 60 % environ des mesures d'assainissement mises en œuvre entre 2008 et 2012 se situent du côté des dépenses, il faudrait envisager de privilégier encore davantage la réduction des dépenses par rapport à l'augmentation des recettes, car l'expérience internationale montre que les assainissements budgétaires fondés sur les dépenses tendent à être plus efficaces (Guichard *et al.*, 2007). Maintenir un contrôle étroit sur les salaires et les effectifs dans la fonction publique devrait rester une priorité car cela a le triple avantage de faciliter l'assainissement, de contribuer à la cohésion sociale, en répartissant le poids de l'ajustement plus largement et de donner l'exemple d'un encadrement des salaires à l'économie dans son ensemble. Les dépenses d'infrastructure devraient être différées, car, grâce aux investissements réalisés durant la forte expansion, on observe aujourd'hui peu de goulets d'étranglement. Les dépenses de protection sociale, qui se situent à près de 40 % des dépenses courantes, devraient être réduites en durcissant les conditions d'admissibilité et en diminuant les montants versés, de façon à empêcher les taux de remplacement des paiements sociaux d'augmenter dans un contexte de réduction des salaires nominaux. La diminution de l'enveloppe globale des dépenses dans le cadre du nouveau plan budgétaire devrait encourager une plus grande efficacité du secteur public.

Du côté des recettes, les autorités ont centré leurs efforts sur l'introduction d'un prélèvement sur le revenu et une augmentation des cotisations de sécurité sociale et

Graphique 6. Engagements financiers bruts des administrations publiques et coûts budgétaires de la crise bancaire

En pourcentage du PIB



- Définition du Système des comptes nationaux (SCN).
- Pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal, la variation observée en 2010 de la dette publique (définition SCN) a été évaluée par approximation en se fondant sur la modification de la dette publique selon la définition de Maastricht, de façon à l'isoler des fortes fluctuations temporaires des niveaux d'endettement dues aux réévaluations.
- Coûts budgétaires bruts hors recettes de récupération calculés sur les cinq premières années suivant le début de la crise.

Source : Banque centrale européenne (BCE) ; Fonds monétaire international (FMI) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526996>

d'assurance maladie dans le budget de 2011. Les recettes seront encore accrues en 2011 et 2012 par un élargissement de la base de l'impôt sur le revenu, une réduction des allègements fiscaux sur les cotisations au titre des retraites, des coupes dans les autres dépenses fiscales, l'introduction d'une taxe foncière intérimaire assise sur la valeur du terrain, l'augmentation de la taxe carbone et la réforme des impôts sur les plus-values. Ces mesures ne laisseront pas le rapport recettes globales de l'Irlande du PIB selon les normes de l'OCDE élevé, et dans la perspective de niveaux élevés de dette publique, l'Irlande pourrait envisager d'utiliser des mesures de recettes supplémentaires s'il devait apparaître que les coupes dans les dépenses s'avèrent insuffisantes pour équilibrer le budget. Ces mesures sont aussi conformes aux conseils donnés par l'OCDE en matière d'assainissement budgétaire (OCDE, 2010). En particulier, les mesures du côté des recettes sont axées sur un élargissement de l'assiette fiscale et non sur une augmentation des taux. Par ailleurs, les autorités ont davantage recours aux impôts qui sont les moins dommageables pour la croissance, comme les impôts sur la propriété résidentielle, et aux taxes écologiques, comme les taxes carbone et la tarification de l'eau. Il importe d'accorder la priorité aux changements structurels requis pour faire en sorte que ces sources de recettes soient viables à long terme. Pour des raisons d'équité et des raisons administratives, la tarification de l'eau pour les utilisateurs domestiques et la taxe foncière envisagée exigent, respectivement, la mise en place d'un réseau de compteurs et un système d'évaluations actualisées sur une base régulière. La décision de maintenir le taux de l'impôt sur les sociétés à 12.5 % est prudente, car un taux élevé de cet impôt tend à être très dommageable pour la croissance (Arnold, 2008) et a des effets négatifs importants sur l'investissement étranger (OCDE, 2008, Djankov *et al.*, 2010). Les impôts de l'Irlande sur les sociétés par rapport au PIB se situent autour de la médiane de l'OCDE. Le taux effectif de l'impôt des sociétés est proche du taux d'imposition statutaire indiquant une assiette fiscale déjà large. Il est important que le taux faible d'imposition des sociétés continue d'être accompagné par un nouvel élargissement de l'assiette fiscale actuelle et qu'il soit toujours accompagné d'une mise en œuvre stricte des lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert, afin d'empêcher le déplacement artificiel des bénéficiaires.

L'ajustement devrait être également réparti, de façon à assurer la cohésion sociale et le soutien politique

La récession n'a pas touché de la même façon tous les secteurs de la société et ceux qui ont perdu leur emploi ont été parmi les plus durement frappés. Faire en sorte que les coûts et les avantages de l'ajustement soient répartis de façon équitable sera déterminant pour mobiliser le soutien public. Les autorités ont pris des mesures qui font peser une plus grande partie de la charge sur les individus ayant une plus grande capacité de paiement, en évitant de réduire la pension de base et les pensions les plus faibles du secteur public. En outre, les baisses des rémunérations ont été proportionnellement plus importantes pour les fonctionnaires publics les mieux rémunérés et la réduction des taux de rémunération a été préférée à une contraction des effectifs, ce qui répartit la charge plus également. L'accord signé dans le secteur public avec les syndicats de la fonction publique (accord de Croke Park) a contribué à la cohésion sociale, car ces dispositions arrêtées collectivement contenaient les éléments de base nécessaires à la réforme du secteur. Malgré la récession, l'Irlande reste dans les pays de tête pour ce qui est des niveaux de vie mesurés par le PIB

par habitant et plusieurs indicateurs de bien-être y sont supérieurs à la moyenne, notamment en termes de satisfaction à l'égard de la vie. Cependant, le chômage devrait rester élevé pendant plusieurs années, ce qui mettra à rude épreuve le modèle traditionnel de cohésion sociale du pays.

De nombreuses possibilités existent d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les autorités ont récemment achevé un examen d'ensemble des dépenses, qui sera utilisé pour déterminer quels sont les postes de dépenses qui pourraient être abandonnés totalement et comment tirer davantage parti des dépenses existantes. Pour accroître le rapport coût-efficacité, il faudrait envisager de rendre la prestation de services par l'État ou au nom de celui-ci plus contestable par le secteur privé, ce qui permettrait au secteur public non seulement de disposer de niveaux de référence pour les coûts mais aussi de faire des économies. Pour tirer le maximum de gains d'efficacité de la réduction des effectifs dans la fonction publique, il faudra mettre en place des mécanismes pour assurer un redéploiement sans heurts du personnel entre les départements et les organismes. En outre, les sollicitations dont l'État fait l'objet exigent de plus en plus des compétences spécialisées. La réforme devrait faciliter l'embauche d'un plus grand nombre de spécialistes et fluidifier les mouvements des agents au sein du secteur public et entre celui-ci et le secteur privé, ce qui est particulièrement important dans un marché du travail de petite taille. Il faudra pour cela une plus grande flexibilité des types de contrat et un régime de licenciement moins coûteux dans la fonction publique. Parmi les modifications nécessaires pour améliorer l'efficacité du secteur public figure la rationalisation des organismes d'État non commerciaux par le biais de fusions et de réductions d'effectifs. Pour améliorer le suivi des résultats, il faudrait inclure dans les évaluations de la performance des organismes et des départements quelques indicateurs clé de production et de revenu pouvant être suivis d'une période à l'autre par rapport à des niveaux de référence.

Le cadre fiscal devrait être renforcé

Durant la période de forte expansion qui a précédé, on a laissé les dépenses publiques s'accroître trop rapidement et la base d'imposition a été excessivement rétrécie du fait de la réduction du pourcentage des salariés assujettis à l'impôt sur le revenu et d'un recours accru aux impôts sur le capital, ce qui a contribué à une dégradation importante de la position budgétaire lorsque la récession a frappé. Un cadre budgétaire plus solide devrait permettre à la fois d'empêcher que le même processus n'intervienne à l'avenir et de faire face à la charge élevée de la dette souveraine de l'Irlande au lendemain de la crise. Les autorités introduiront une loi concernant le nouveau cadre budgétaire d'ici à la fin de l'année. Celle-ci tiendra compte des meilleures pratiques internationales, eu égard notamment aux évolutions intervenant au niveau de l'UE. Outre le Conseil budgétaire qui a été établi en milieu d'année avec la participation d'experts internationaux, conformément aux recommandations figurant dans de précédentes Études économiques, les principaux éléments de ce cadre seront un plan budgétaire à moyen terme, une série de règles exigeant notamment l'équilibre du budget et le plafonnement des dépenses ainsi que la budgétisation sur la base des résultats (Département des finances, 2011).

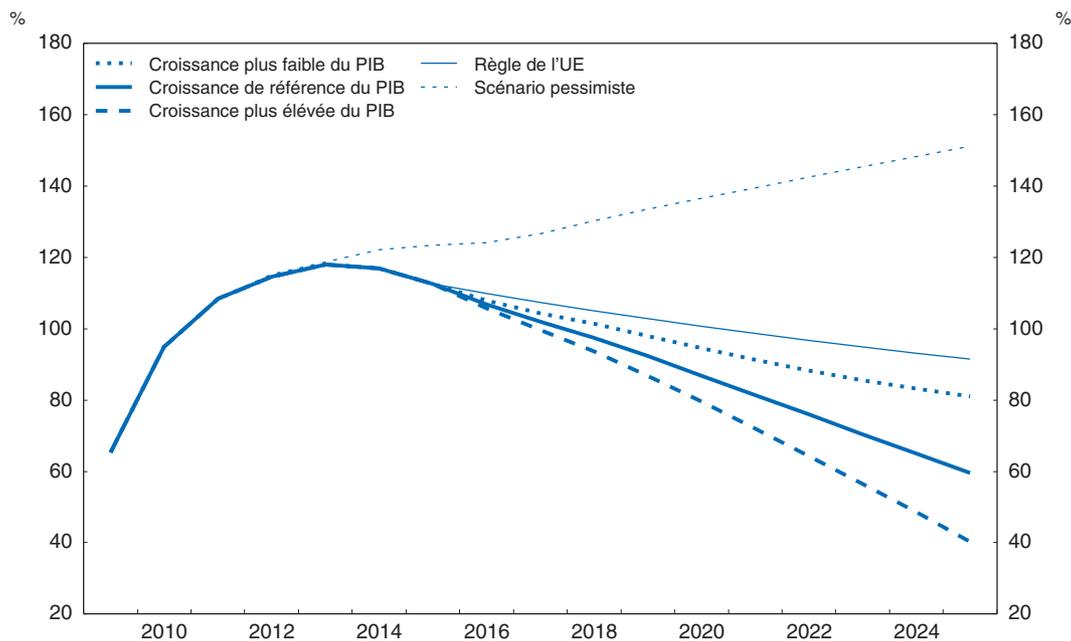
Ensemble, ces éléments du cadre devraient se renforcer mutuellement pour créer un système qui contribue à la réalisation des objectifs à moyen terme de la politique budgétaire de l'État et, au final, diminue les coûts d'emprunt en améliorant la crédibilité. Pour rendre opérationnel le plan budgétaire, il faudrait qu'un engagement soit pris à l'égard d'une règle budgétaire qui puisse être facilement comprise et appliquée par le parlement et le public. Les règles budgétaires envisagées imposeraient des contraintes de politique budgétaire en cas de « temps orageux » (trajectoire de correction non ajustée des fluctuations conjoncturelles), de « mauvais temps » (trajectoire corrigée des fluctuations conjoncturelles) et de « beau temps » (règle de dépense). On peut juger ce dispositif trop complexe, car les règles sont tributaires de la situation et parfois définies en termes non aisément vérifiables (solde primaire ajusté des fluctuations conjoncturelles). Les autorités devraient envisager de s'engager à plafonner chaque année les dépenses nominales, en tant que principal témoignage pratique de la prudence indispensable à la mise en œuvre du plan budgétaire. Le Conseil budgétaire peut contribuer à l'efficacité de ce plan en renforçant les analyses indépendantes de la situation des finances publiques et en déterminant la mesure dans laquelle les objectifs des autorités sont appropriés et les actions qu'elles envisagent sont à même de faciliter la réalisation de ces objectifs, ainsi qu'en soumettant à une analyse critique les prévisions macroéconomiques de l'État. La nomination au Conseil d'experts de la politique budgétaire internationale est une mesure bienvenue, car elle contribue à élargir l'éventail des points de vue indépendants auxquels l'État aura accès pour déterminer la politique, ce qui est l'un des principaux avantages que l'on peut attendre d'un tel organe.

La lourde charge d'endettement de l'Irlande rend d'autant plus nécessaire l'inversion de la trajectoire de la dette. En conséquence, les autorités devraient accorder la priorité au rapport dette/PIB à atteindre d'ici une date donnée. Un objectif d'endettement permet de disposer d'un ancrage visible à moyen terme et est un moyen simple et transparent d'assurer la visibilité des messages et des engagements de l'État en matière de politique budgétaire. À long terme, un objectif d'endettement aidera à faire face aux pressions que le vieillissement ne manquera pas d'exercer sur la santé publique et les dépenses de pensions et qui devraient avoir une incidence supérieure à la moyenne en Irlande (OCDE, 2011). Le choix de l'objectif et la rapidité de sa mise en œuvre dépendront, entre autres, des hypothèses posées quant à la croissance future et au taux d'intérêt. La trajectoire de la dette est sensible aux perspectives de croissance à moyen terme ; les réformes structurelles visant à accroître le taux de croissance (examinées ci-après) ont donc une rentabilité potentielle élevée du point de vue de la viabilité budgétaire. Par exemple, toutes choses égales par ailleurs, une accélération du taux réel moyen de croissance d'environ 1 % par rapport au niveau de base ramènerait le taux d'endettement au-dessous de 60 % du PIB d'ici à 2023 au lieu de 2025 (graphique 7).

L'effondrement du secteur bancaire a exigé une recapitalisation coûteuse

Des progrès ont été accomplis dans la stabilisation du système bancaire grâce aux efforts déployés par les autorités, ainsi qu'en témoignent les premiers signes d'un regain de confiance sur les marchés. Afin de contenir la crise, les autorités ont initialement offert une large garantie des engagements bancaires de 375 milliards d'euros représentant 240 % du PIB, ce qui était beaucoup plus que les approches adoptées par nombre d'autres pays de l'OCDE (Schich, 2009). L'État a garanti les dépôts bancaires (y compris les dépôts des

Graphique 7. **Engagements financiers bruts des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB



Note : Dans le scénario de référence et dans les scénarios de croissance faible et élevée, le gouvernement est supposé répondre à ses objectifs de déficit global d'ici à 2015. La croissance tendancielle du PIB nominal est supposée égale à 4.8% dans le scénario de base (2.8 % de croissance réelle). La croissance tendancielle du PIB nominal devra atteindre en moyenne 0,8 % supérieur/inférieur selon les scénarios la croissance élevée/croissance faible à partir de 2016 jusqu'en 2025. Dans le scénario de base, le solde primaire augmentera de 3 % en 2015 à près de 5 % en 2020 où il restera au même niveau jusqu'en 2025. Dans le scénario de forte croissance, les dépenses réelles resteront au niveau de base et toutes les recettes gagnées lors du scénario de croissance élevée seront ajoutées à la solde primaire, ce qui augmentera le PIB en 2020 de 6.2 %. Dans le scénario de faible croissance, les dépenses réelles se dérouleront au niveau de référence et toutes les pertes de revenus d'une baisse de croissance seront soustraites du solde primaire sous-jacente qui augmentera de 3 % du PIB en 2015 à 3.7 % en 2020 avant de redescendre à 2.4 % du PIB en 2025. Le scénario de politique budgétaire de l'UE utilise les hypothèses de base pour la croissance et à partir de 2016 exige que la dette diminuera chaque année de 1/20^e de la différence entre le niveau d'endettement année en cours et 60 % du PIB requis par le traité de Maastricht. Le taux d'intérêt implicite sur la dette publique moyenne 5.2 % de 2016 à 2025 (équivalent à un point de 125 points de base comparativement à répandre l'Allemagne). Dans le scénario pessimiste la croissance réelle moyenne est de 1 % par an et la moyenne du déficit global de 7.3 % de 2011 à 2025 et les taux d'intérêt moyens de 6.8 % en 2016-25.

1. Définition du traité de Maastricht.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527015>

sociétés et les dépôts interbancaires), les obligations sécurisées, la dette de premier ordre et une partie de la dette subordonnée. Cette large couverture a compliqué les options en matière de liquidation et d'allocation des pertes et a accru le coût pour les contribuables. En Irlande comme ailleurs, un aspect crucial a été le fait que la garantie ne s'est pas accompagnée d'un mécanisme propre à faire face à une situation où un problème initial de liquidité se révèle en fait être un problème de solvabilité. À court terme, la garantie a empêché la faillite des banques et a ramené le calme sur les marchés. Cependant, la période de garantie n'a pas été initialement utilisée pour restructurer les banques et les coûts ultimes en termes de dégradation de la situation budgétaire se sont révélés très élevés.

Encadré 1. **Résumé des recommandations pour le rétablissement de la viabilité de la dette budgétaire**

- Continuer de mettre en œuvre le programme d'aide financière UE-FMI afin de ramener le déficit au-dessous de 3 % du PIB d'ici à 2015. Pour autant que la croissance le permette, réduire le déficit plus rapidement que ne le requiert le programme afin de retrouver de la crédibilité sur les marchés des capitaux. Axer davantage l'effort de consolidation sur la réduction des dépenses. Élargir la base d'imposition.
- Mettre en place un nouveau cadre budgétaire. Dans ce cadre, établir un budget pluriannuel. Accorder la priorité au rapport dette/PIB à atteindre d'ici une date donnée afin d'ancrer le cadre budgétaire. Plafonner les dépenses nominales définies au sens large chaque année du cadre à moyen terme pour parvenir à réaliser l'objectif d'endettement.

*La stratégie de sortie implique
une recapitalisation, une contraction
des bilans et un retrait des garanties*

À mesure que la confiance revient sur les marchés des capitaux, la couverture du mécanisme de garantie doit être limitée à un éventail plus étroit d'engagements, mais le calendrier et la rapidité des mesures doivent être soigneusement dosés. Une sortie précoce, à un moment où le système financier est encore fragile, pourrait faire réapparaître des préoccupations quant à la santé du secteur, alors qu'une sortie trop lente pourrait accentuer les distorsions nuisant aux incitations et à la concurrence. Le système Eligible Liabilities Guarantee (ELG), qui est en place depuis l'expiration du dispositif initial, est beaucoup plus ciblé et restreint et applique des primes plus élevées. En temps normal, un système de garantie plus restreint devrait être mis en œuvre. La structure des primes devrait continuer de tenir compte du risque et des types précis d'engagements à couvrir, afin de minimiser l'aléa moral et le coût pour le contribuable.

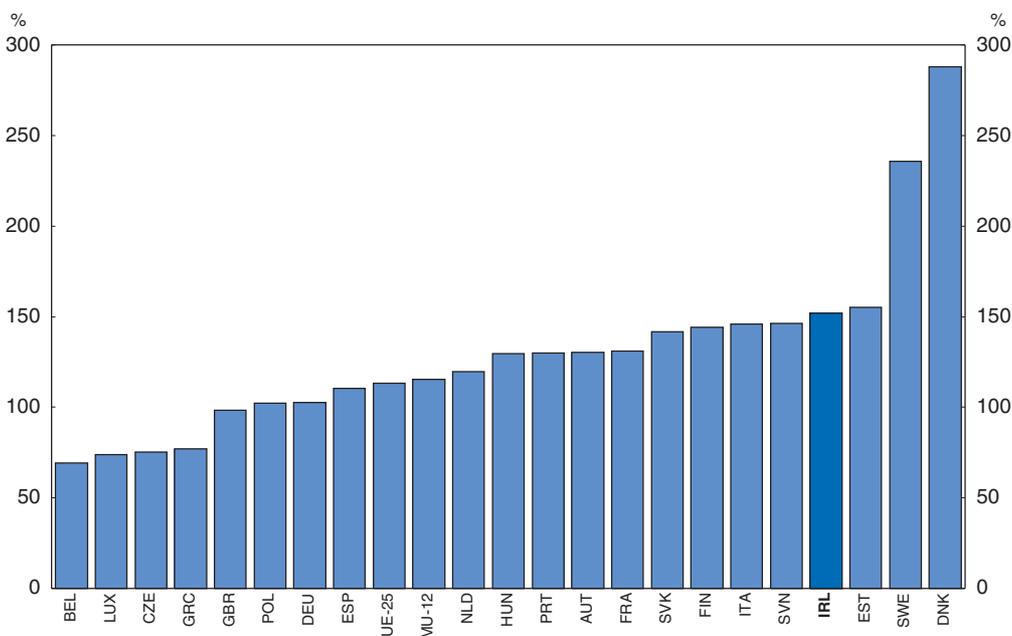
Les actionnaires privés et les détenteurs d'obligations subordonnées ont enregistré des pertes de patrimoine de, respectivement, 60 milliards et 10 milliards d'euros, ces pertes massives entraînant une grave sous-capitalisation du système bancaire intérieur. Face à cette situation, les autorités ont injecté des fonds publics pour environ 63 milliards d'euros (40 % du PIB) jusqu'à la fin juillet 2011. Ayant initialement un accès insuffisant aux informations concernant l'ampleur des pertes bancaires, elles ont eu du mal à déterminer la restructuration nécessaire et les besoins en capital et ont de ce fait mis en œuvre des mesures insuffisantes, ce qui a nui à la confiance du marché dans la santé du système bancaire.

La situation a changé avec la publication en mars 2011 par la Banque centrale irlandaise des résultats de deux évaluations prudentielles : la Prudential Capital Assessment Review (PCAR) et la Prudential Liquidity Assessment Review (PLAR). Ces tests de résistance permettent en effet de disposer d'une estimation transparente et rigoureuse des besoins en capital et en liquidités des banques et sont fondés sur des hypothèses prudentes quant aux pertes sur prêts ainsi que sur des paramètres stricts (ratios de fonds propres minimums élevés, test couvrant une période de trois ans). La publication de leurs résultats a immédiatement amélioré la confiance des marchés, comme en témoigne la baisse

marquée, bien que temporaire, de la marge sur les crédits souverains. Suite à ces tests, les banques ont levé un total de 24 milliards d'euros de capitaux, dont 16.5 milliards provenant de l'État. Les tests de résistance menés ultérieurement en 2011 par l'Autorité bancaire européenne (ABE) montrent que les banques irlandaises participantes satisfont aux exigences de résistance de l'ABE et n'ont pas besoin de fonds propres supplémentaires par rapport à ceux requis par la PCAR. Les tests de résistance de l'ABE ont été conçus pour mesurer la résistance des banques européennes par rapport à une série de circonstances négatives, alors que la PCAR a pris en compte la nécessité pour les banques irlandaises de réduire leur recours à des financements extérieurs (CBI, 2011).

Le système bancaire irlandais intérieur est trop important et est devenu trop tributaire des financements de l'Eurosystème (145 milliards d'euros en mars 2011), en raison de pertes sur les dépôts et les financements aux institutions privées. Pour remédier à ces problèmes, les résultats de la PLAR montrent qu'une réduction du rapport des prêts aux dépôts est indispensable, ce rapport devant revenir à 122.5 % d'ici à la fin de 2013 (graphique 8). Cette inversion de l'effet de levier, déjà amorcée, contribuera à ramener la taille du secteur bancaire à un niveau plus conforme à celle de l'économie irlandaise, réduira le montant des actifs tributaires des financements de marché, généralement moins stables que les dépôts, et diminuera la dépendance à l'égard des financements de l'Eurosystème. Cependant, la réduction de ces actifs doit se faire à un rythme qui évite les ventes à perte et permette aux banques de continuer à consentir de nouveaux crédits, condition importante de la reprise économique, en particulier dans le cas des PME qui généreront

Graphique 8. **Rapport des prêts aux dépôts, 2009**



Source : Banque centrale européenne (BCE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527034>

une nouvelle croissance de l'emploi. Les autorités restructurent le secteur autour d'un noyau formé par deux banques nationales universelles (Bank of Ireland et Allied Irish Bank), qui retrouveront à terme un actionnariat totalement privé. À cela s'ajoutent la concurrence des banques locales et des banques à capitaux étrangers déjà présentes et l'entrée possible d'autres institutions.

*L'Agence nationale de gestion des actifs
(National Asset Management Agency ou NAMA)
devrait s'occuper essentiellement
des créances improductives*

La National Asset Management Agency (NAMA), agence de restructuration bancaire établie dans le cadre de la résolution de la crise, a acquis 11 000 prêts immobiliers représentant une valeur faciale de 72.3 milliards d'euros (46 % du PIB) avec une décote moyenne de 58 %, en échange d'obligations de la NAMA que les banques ont pu utiliser comme garantie auprès de la BCE. Ces opérations ont beaucoup contribué à l'assainissement du système bancaire car elles ont obligé les banques à reconnaître leurs pertes et à sortir de leur bilan les actifs toxiques, ce qui leur a permis de se concentrer sur les nouveaux prêts.

La NAMA vise à gérer ses actifs de façon à assurer la meilleure rentabilité possible pour les contribuables sur une période de sept à dix années. Cependant, face à la faiblesse de l'activité sur le marché du logement résidentiel, elle a proposé de lancer un programme pilote de portée limitée destiné à stimuler les achats de biens résidentiels en offrant une certaine protection contre de nouvelles baisses éventuelles des prix. Lors de la mise en œuvre de ce programme, il faudra veiller à éviter d'exposer directement l'État à un nouveau risque venant des prix de l'immobilier. Dans le cas contraire, des distorsions apparaîtraient sur le marché du logement et l'État se trouverait exposé à des risques sur les prix des actifs qui devraient en fait être supportés par les acquéreurs de logements. Afin d'empêcher une telle évolution, il importe que ce programme pilote de la NAMA reste transparent et de portée limitée.

*La surveillance et le contrôle financiers
font l'objet d'une large réforme*

Un large éventail de déficiences au niveau de la gouvernance et de la surveillance ont précipité la crise bancaire en Irlande. Parmi ces déficiences figuraient l'absence de critères adéquats de communication d'informations, des procédures médiocres d'évaluation des prêts, des systèmes peu solides d'analyse des risques et un nombre insuffisant de mécanismes de vérification et de contrôle de la gestion, y compris des systèmes de rémunération, ce qui a encouragé la prise de risques. S'agissant de la surveillance, les problèmes concernaient : i) la politique microprudentielle, notamment un contrôle volontairement peu contraignant et reposant sur des évaluations internes des risques par les banques, et des ressources en personnel insuffisantes pour superviser un système bancaire en constante expansion ; ii) la politique macroprudentielle, notamment l'impuissance à faire face à l'augmentation rapide des prêts hypothécaires en imposant des normes supplémentaires de fonds propres, plafonnant les prêts par secteur ou les quotités de prêt ; et iii) la politique de stabilité financière, notamment l'hypothèse d'une

résolution en douceur de la bulle immobilière pour les tests de résistance et les évaluations externes et internes.

Les autorités irlandaises ont pris plusieurs mesures pour faire face à ces déficiences (voir annexe A1). La réglementation et la surveillance financières ont été regroupées à nouveau au sein de la Banque centrale, après avoir été confiées à un organisme distinct de réglementation financière en 2003. La Banque centrale aura la responsabilité de la réglementation du système bancaire au niveau micro et macroprudentiel, de sorte que toute l'attention voulue puisse être accordée aux interactions macrofinancières. Les principaux objectifs énoncés dans la loi de 2010 sur la réforme de la Banque centrale sont la création d'une nouvelle structure totalement intégrée de réglementation financière et la mise en place d'un régime destiné à assurer l'honorabilité et la compétence dans le secteur financier. L'objectif de promotion de la croissance du secteur financier irlandais, qui avait empêché l'organisme de réglementation financière d'exercer une surveillance appropriée sur la croissance du crédit durant la phase d'expansion, a été abandonné. Comme recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE* précédente, les autorités s'orientent vers l'introduction d'un régime spécial de règlement des faillites des banques compatible avec le cadre de l'UE. La mise en place de ce régime devrait aller de pair avec celle du nouveau dispositif de garantie des dépôts.

Des modifications importantes ont également apportées à la surveillance bancaire, la légèreté du contrôle exercé au cours de la période qui a précédé la crise faisant place à un plus grand interventionnisme. Afin de superviser efficacement les institutions, notamment par des inspections sur site plus fréquentes, les effectifs et les compétences du personnel sont renforcés. La composition du Comité de stabilité financière, présidé par le gouverneur de la Banque centrale, a été modifiée de façon à y inclure des fonctionnaires de haut niveau venant des départements réglementaires et macroéconomiques et le Comité se réunit plus fréquemment. Le projet de loi sur la Banque centrale (surveillance et réglementation) a été présenté en juillet 2011. Il confère à la Banque centrale de plus larges pouvoirs pour imposer des dispositions réglementaires et veiller à leur respect, ainsi que pour intervenir en temps opportun. Il lui permet par ailleurs d'accéder plus largement à des informations et analyses et contribuera à la crédibilité de l'application de la législation irlandaise sur les services financiers en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

La crise financière a aussi mis en évidence des faiblesses dans la réglementation des fonds propres en vertu des règles de Bâle I et Bâle II, qui se sont traduites par des protections insuffisantes contre les pertes et ont entraîné une recapitalisation coûteuse par l'État. Afin que cela ne puisse pas se reproduire, la Banque centrale devrait adopter une série d'indicateurs couvrant les nombreuses dimensions de la prise de risque par les banques. Les banques devraient aussitôt que possible adopter les normes de Bâle III. En outre, il faudrait envisager d'utiliser un ratio de levier global simple (rapport entre les fonds propres et les actifs totaux non pondérés par les risques) pour venir soutenir le ratio de capital. Le rôle important des prêts immobiliers dans la crise financière donne aussi à penser qu'une réglementation plus restrictive, comme le plafonnement de la quotité de prêt ou du rapport prêt/revenu, devrait être envisagée. Les ratios de fonds propres qui augmentent avec la taille des banques devraient contribuer à faire face aux difficultés particulières posées par des institutions financières d'importance systémique, tandis que l'établissement d'un fichier du crédit visant à empêcher le surendettement de certains secteurs et emprunteurs devrait être envisagé.

Un autre problème mis en lumière par la crise financière est l'écart entre les évaluations de la stabilité financière et l'action effectivement engagée. L'imprécision des mécanismes de mise en œuvre et le manque de clarté des mandats de supervision ont conduit à l'inaction face aux avertissements donnés et un laxisme réglementaire a été observé dans certains cas (Nyberg, 2011). Le régulateur financier devrait envisager d'établir des seuils pour quelques indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer les risques d'une institution financière. Tout écart par rapport à ces niveaux de référence pourrait déclencher une série d'actions consistant notamment, pour commencer, en une surveillance plus attentive de la mesure dans laquelle l'institution respecte les règles de fonds propres et une invitation à réduire ses activités. Par exemple, le dispositif « Supervisory Diamond » introduit au Danemark en 2010 pour surveiller expressément les banques a fait apparaître que les expositions importantes, la croissance des opérations de prêt, le ratio de financement, la concentration des créances sur les biens immobiliers et les ratios de liquidité constituaient autant de domaines à risques devant faire l'objet d'un suivi. L'organisme de réglementation financière de l'Irlande pourrait utiliser un outil analogue. Commencer un dialogue à un stade précoce peut contribuer à éviter des problèmes plus importants par la suite. Assurer la transparence des seuils et donner au régulateur financier le pouvoir d'obliger les banques à les respecter peut conduire à une meilleure supervision et empêcher une trop grande tolérance réglementaire.

Le cadre pour le règlement de la dette des ménages doit être amélioré

Les créances improductives des ménages atteignent des montants importants. D'après une enquête auprès des ménages menée par le Bureau central de statistique, un quart de l'ensemble des ménages ont enregistré un arriéré sur au moins une facture ou un prêt à au moins une occasion en 2009, contre 10 % en 2008. Au cours de la période achevée en mars 2011, 6,3 % des prêts hypothécaires privés étaient en arriérés depuis plus de 90 jours. Si les problèmes actuels de prêts improductifs ne sont pas résolus de manière efficace et équitable par les créanciers comme par les débiteurs, ils décourageront vraisemblablement à la fois la demande et l'offre de crédit à l'avenir. La mise en place d'un régime juridique pertinent fera donc partie intégrante de la gestion des créances douteuses et du rétablissement d'un système financier en bonne santé en Irlande. Dans cette optique, les lois actuelles sur les faillites et les procédures de règlement des dettes pourraient être améliorées. Les autorités préparent un projet de législation pour réformer le système des faillites personnelles afin de concilier les préoccupations d'aléa moral avec des procédures efficaces et efficientes. Leurs plans visant à introduire un nouveau régime de règlement de la dette structuré et non judiciaire, plutôt que de recourir à des poursuites devant les tribunaux, sont bienvenus. Un tel régime pourrait beaucoup contribuer à une gestion équitable et efficace de l'important encours des créances improductives des ménages. Entre temps, certaines mesures d'urgence ont été prises pour faire face aux besoins de restructuration du système financier. Le CBI a publié un code de conduite sur les arriérés hypothécaires pour empêcher des défaillances coûteuses et inutiles, ainsi qu'un code de conduite du même type pour les prêts aux PME.

Encadré 2. Principales recommandations concernant la sortie de la crise bancaire et le retour à un système bancaire en bonne santé

- La NAMA devrait continuer de se focaliser sur sa mission à long terme et gérer ses actifs de façon à dégager la meilleure rentabilité possible pour le contribuable, en s'abstenant de mener des activités qui augmentent les passifs éventuels de l'État.
- À mesure que la confiance revient sur les marchés financiers, il faudrait limiter la couverture du système de garantie des engagements bancaires à un éventail plus étroit d'engagements, avec des primes proportionnelles aux risques, de façon à minimiser l'aléa moral et les coûts pour les contribuables.
- Pour contribuer à empêcher les crises futures, il convient d'adopter les normes prévues par Bâle III aussitôt que possible. Il faut aussi envisager d'utiliser un ratio de levier (rapport entre le capital et les actifs totaux non pondérés par les risques) pour compléter les ratios de fonds propres. Outre le ratio des prêts aux dépôts déjà en place, d'autres réglementations devraient être adoptées, comme le plafonnement des quotités de prêt ou des ratios des prêts aux revenus et l'établissement d'un lien entre les normes de fonds propres et la taille de la banque pour faire face à des risques systémiques. Envisager la création d'un fichier du crédit pour empêcher le surendettement de certains secteurs et emprunteurs. Afin d'éviter que ne réapparaissent les mêmes problèmes de laxisme réglementaire, il faudrait mettre en place une procédure bien définie en vertu de laquelle la violation des seuils identifiés pour quelques indicateurs, notamment une croissance excessive des prêts bancaires, accélérerait une évaluation formelle des mesures correctrices nécessaires, le cas échéant.

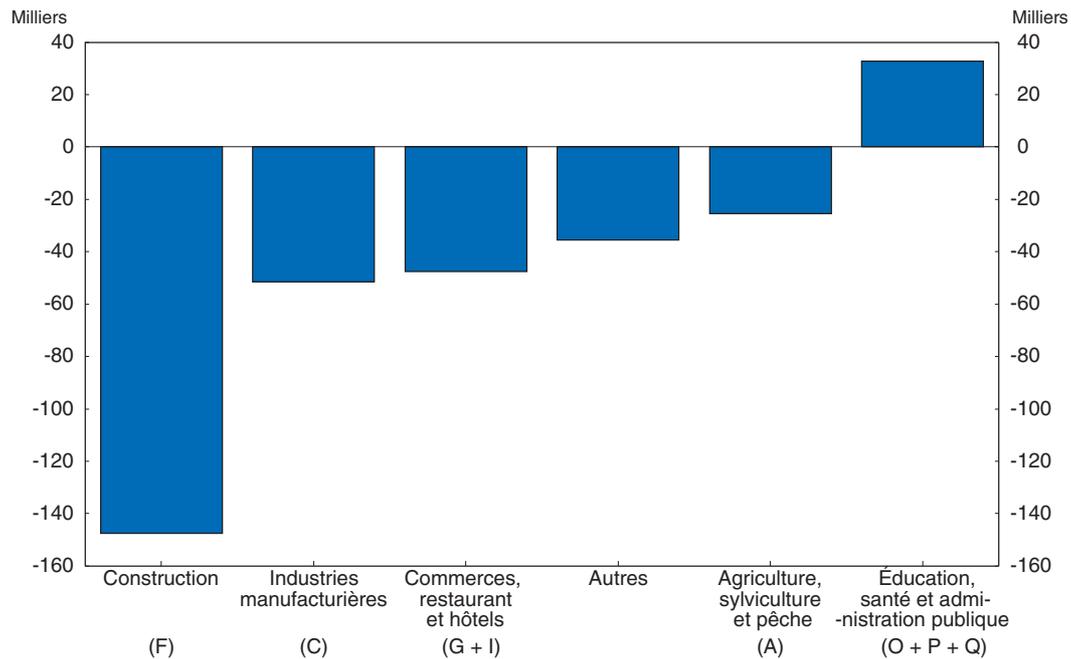
Les politiques du marché du travail et les politiques sociales doivent être axées sur les travailleurs les plus gravement touchés par la récession

La récession économique a eu une grave incidence sur le marché du travail, en particulier sur les salariés du secteur de la construction (graphique 9). Le taux de chômage de l'Irlande figure aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone OCDE. Bien que les chiffres du chômage aient bondi pour tous les groupes d'âge et niveaux de formation, la plupart des nouveaux chômeurs sont des jeunes – en particulier des hommes – avec des qualifications faibles ou intermédiaires. Les moins de 35 ans n'ayant pas fait d'études supérieures représentaient 42 % du chômage total (contre 23 % de la population active totale) à la fin de 2010. La dégradation prononcée du marché du travail pourrait se traduire par un problème persistant de sous-emploi, comme celui que l'Irlande a connu entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, et mettre en péril la cohésion sociale. Les taux de pauvreté, mesurés avant transferts sociaux et par rapport à 60 % du revenu médian, ont augmenté plus que dans les autres pays de l'UE (6 points de pourcentage) en 2007-09. Les transferts sociaux ont permis de contenir le problème, la baisse des taux de pauvreté après transfert amorcée plus tôt dans la décennie se poursuivant. Cependant, la lutte contre la pauvreté par le biais des prestations sociales place à elle seule une lourde charge sur les finances publiques et est en fin de compte une cause de la persistance de la pauvreté, générée par une dépendance à long terme à l'égard des transferts sociaux (Département de la protection sociale, 2010).

Après avoir contribué fortement à la croissance démographique pendant plus d'une décennie, le solde migratoire est devenu négatif, avec des sorties cumulées estimées à 76 000 (environ 1.7 % de la population totale) entre avril 2008 et avril 2011. Les entrées en

Graphique 9. **Évolution de l'emploi par secteur**

Variation de 2007 à 2010



Note : Les lettres entre parenthèses se réfèrent aux classifications de la NACE Rev. 2.

Source : Office central des statistiques (CSO) et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527053>

Irlande ont retrouvé leurs niveaux du début des années 90 et l'émigration s'est accrue de façon prononcée, en particulier parmi les ressortissants irlandais, pour lesquels elle a triplé. Les migrations à court terme peuvent jouer un rôle d'ajustement sur des marchés du travail européen de plus en plus intégrés. Cependant, près de 90 % des émigrants sont des jeunes et des travailleurs d'âge actif et les données ponctuelles disponibles amènent à penser que les travailleurs qualifiés y occupent une part croissante, parmi lesquels de jeunes diplômés choisissant d'entrer sur le marché du travail à l'étranger. Leur départ permanent pèserait lourdement sur la performance économique dans des domaines aussi divers que la capacité d'innovation, les systèmes de retraite et les perspectives du marché immobilier.

Une stratégie cohérente peut favoriser le retour au travail

Les autorités ont pris des mesures pour remédier au problème du chômage, notamment la Jobs Initiative, lancée en mai 2011. D'autres mesures, soutenues par un large consensus social, devraient favoriser le retour au travail et donc faire barrage à une exclusion sociale en hausse. Elles devraient reposer sur les trois piliers suivants : i) la réforme de la protection sociale ; ii) de meilleures politiques d'activation et iii) une réduction durable des coûts unitaires de main-d'œuvre. Cette dernière, indispensable pour améliorer encore la compétitivité, exige une restriction des rémunérations à moyen terme, le secteur public donnant l'exemple pour l'ensemble de l'économie. Des réductions des cotisations

patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs peu qualifiés peuvent aussi doper temporairement la demande de travail et donc accélérer l'ajustement du marché.

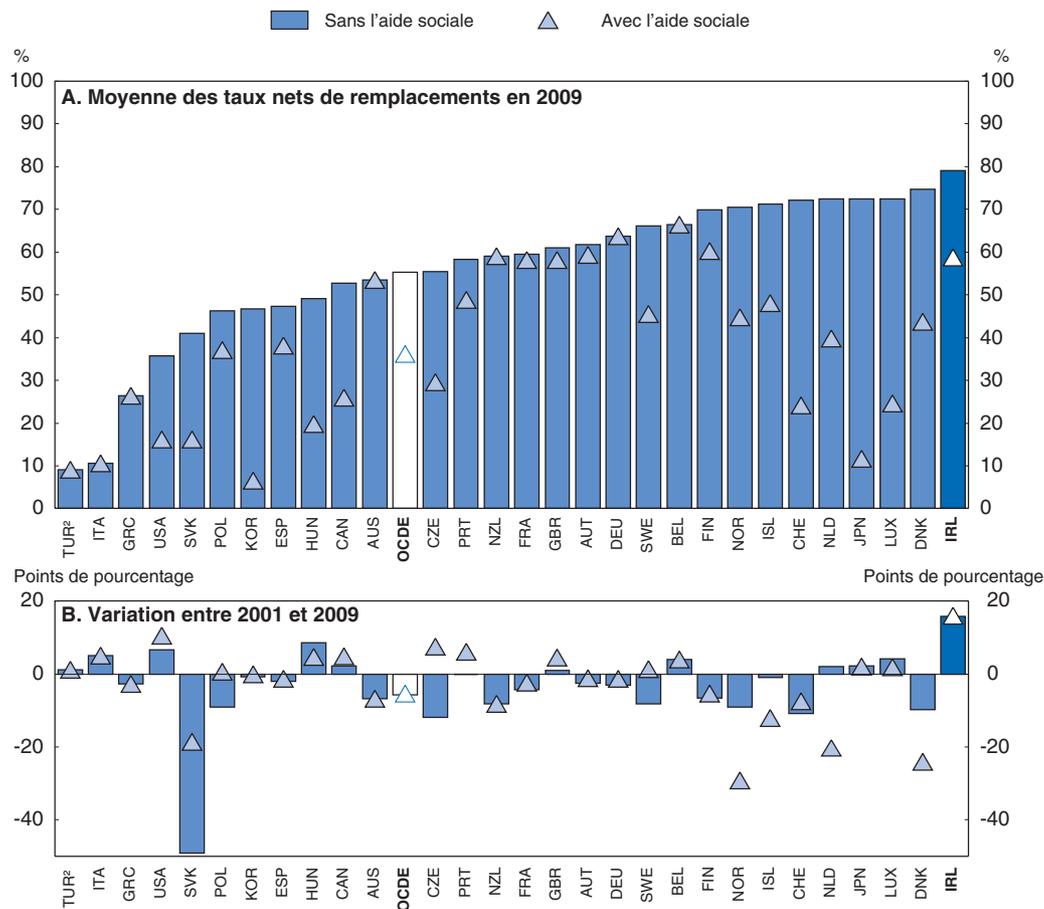
Des taux élevés de remplacement pourraient conduire à des pièges d'inactivité

Suite à de très fortes augmentations jusqu'en 2009, les taux de remplacement moyens sur longue période de l'indemnisation du chômage en Irlande figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 10). Bien que les niveaux nominaux des prestations de chômage pour les travailleurs d'âge actif aient été réduits d'environ 4 % aussi bien en 2010 qu'en 2011, ils sont encore marginalement supérieurs à leur niveau de 2007 en termes réels et, si l'on tient compte de la baisse des salaires et des hausses des impôts sur le revenu des personnes physiques, les taux de remplacement n'ont reculé que de 1 à 2 points de pourcentage en 2010 et probablement encore moins en 2011. D'autres prestations, comme les allocations logement, tendent à accroître encore les taux de remplacement. Le taux de remplacement au moment de l'entrée dans le chômage est inférieur à la moyenne, mais le taux forfaitaire et la durée illimitée des versements en Irlande impliquent des taux de remplacement plus élevés pour les bas salaires et (par rapport aux autres pays) à mesure que la durée du chômage s'allonge. Les effets contre-incitatifs sont donc plus forts pour les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, ce qui accroît le risque de pérennisation d'un chômage structurel élevé. Les travailleurs à temps partiel, qui ont généralement droit à des indemnités de chômage, sont souvent peu motivés pour passer à des emplois à temps plein. Les réductions des prestations n'ont pas résolu l'une des principales failles du système, notamment la non-dégressivité des taux de remplacement. Une dégressivité des taux avec la durée du chômage atténuerait les effets d'hystérèse et diminuerait les dépenses budgétaires (OCDE, 2011).

Un examen des autres prestations sociales est aussi indispensable pour rendre le système de protection sociale irlandais plus cohérent, plus incitatif et plus simple à administrer. Les paiements au titre du filet de sécurité (allocation sociale complémentaire de base) devraient être réformés parallèlement aux prestations de chômage, de façon que les premiers ne dépassent jamais la valeur des dernières. Un autre aspect à signaler dans ce contexte est celui de l'allocation logement, prestation sous conditions de ressources versée aux locataires de logements privés. Son incidence sur les taux de remplacement peut être substantielle (voir graphique 10), car obtenir un emploi à plein temps (30 heures de travail par semaine ou plus) implique généralement la perte totale de la prestation. Pour réduire les effets contre-incitatifs, les autorités devraient faire en sorte que les ménages perdant le bénéfice de l'allocation logement puissent accéder à d'autres dispositifs d'aide au logement, comme le Rental Accommodation Scheme (RAS). Dans le cadre de ce dispositif (qui implique une relation triangulaire entre le propriétaire, le locataire et une autorité locale), un emploi à temps plein n'induit pas en général la perte des prestations, mais conduit plutôt à un relèvement de la contribution du ménage au financement du coût total du loyer. Dans ce contexte, le critère actuel d'admissibilité au RAS, à savoir avoir bénéficié de l'allocation logement pendant une période de six mois, devrait être réexaminé.

Graphique 10. Moyenne des taux de remplacements nets sur 60 mois de chômage, 2009

Pour quatre familles types et deux niveaux de gains, en pourcentage¹



Note : Données classées dans l'ordre croissant de la moyenne des taux nets de remplacements avec l'aide sociale. En Irlande, la différence entre les taux nets de remplacement avec et sans l'aide sociale est représentée par des aides au logement (« Supplement Rent »).

1. Moyennes non pondérées pour des niveaux de revenu de 67 % et 100 % du salaire moyen. Les catégories de ménages sont les suivantes : célibataire sans enfant, couple marié sans enfant avec un seul apporteur de revenu, parent isolé avec deux enfants et couple marié à un seul apporteur de revenu avec deux enfants. On part de l'hypothèse qu'aucun « complément » n'est versé au titre de l'assistance sociale en situation d'activité ou de chômage. L'impôt sur le revenu à payer au titre des allocations de chômage est déterminé par rapport aux valeurs annualisées des prestations (c'est-à-dire aux valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximale des prestations est inférieure à 12 mois. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire moyen concerne un seul conjoint ; le deuxième conjoint est supposé inactif et sans revenu. Les enfants sont âgés de quatre et six ans et ni les allocations pour enfant à charge ni les frais de garde ne sont pris en considération.
2. Les calculs sont basés sur le salaire de l'ouvrier moyen (CITC D). Les données se réfèrent à la période 2005-09.

Source : OCDE, Modèles impôts/prestations sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527072>

La compatibilité entre les demandes et les offres d'emploi pourrait être améliorée

Une aide active à la recherche d'emploi améliore l'efficacité de la mise en concordance des offres et des demandes d'emploi et conduit en conséquence à une augmentation des sorties du chômage. Cependant, la performance irlandaise dans ce domaine a souffert à la

fois d'un manque de ressources et de déficiences dans les procédures du Département de la protection sociale, chargé des prestations sociales, ainsi que de l'Autorité de formation et d'emploi (FÁS), service public de l'emploi. Les renvois par le Département de la protection sociale des demandeurs d'emploi à la FÁS pour un entretien d'activation ont été assortis de règles trop restrictives, excluant en particulier les individus connaissant une deuxième période de chômage ou des périodes de chômage ultérieures, alors qu'un quart des personnes qui auraient été admissibles n'ont jamais fait l'objet de cet aiguillage (McGuinness *et al.*, 2011). Lorsque l'aiguillage a bien fonctionné, l'interaction avec les demandeurs d'emploi a souvent été limitée et les sanctions pour coopération insuffisante avec la FÁS ont rarement été appliquées (Grubb *et al.*, 2009), ce qui contribue à expliquer pourquoi l'entretien d'activation ne semble pas accroître les chances de trouver un emploi (McGuinness *et al.*, 2011).

Parmi les mesures prises récemment dans un souci d'efficacité figurent le regroupement du versement des indemnités et des mesures d'activation grâce au transfert au Département de la protection sociale des services d'intérêt collectif et d'emploi de la FÁS (entraînant la création d'un nouveau Service national de l'emploi et de la protection sociale), la mise en œuvre par le Département de la protection sociale d'un système de profilage des chômeurs devant permettre une utilisation plus ciblée des ressources en faveur de ceux ayant le plus grand risque de tomber dans un chômage de longue durée, ainsi qu'un renforcement des sanctions en cas de refus de participer à des programmes actifs du marché du travail. Ces réformes sont les bienvenues et les résultats devraient être étroitement suivis de façon que d'autres corrections puissent y être apportées au besoin.

Les programmes de formation devraient être mieux alignés avec les besoins du marché du travail

La politique irlandaise d'activation met traditionnellement l'accent sur les programmes de formation qui, dans le contexte actuel, sont essentiels pour doter les chômeurs des compétences requises pour exercer de nouveaux emplois. Des cours adaptés aux besoins du marché du travail et qui dispensent une formation professionnelle spécifique (à l'instar des programmes de formation visant à répondre aux demandes des employeurs locaux et des programmes de stage) se révèlent généralement efficaces. Les programmes destinés aux plus défavorisés qui doivent essentiellement leur permettre d'accéder à une formation supérieure ou continue (comme le Bridging Foundation Programme ou les initiatives de formation locales) accueillent souvent des participants surdiplômés (Forfás, 2010) et sont donc peu efficaces par rapport à leur coût. La réponse à la crise a principalement consisté à intensifier et diversifier les offres de formation et l'expérience professionnelle, ce qui est une stratégie adéquate compte tenu de la faible efficacité attendue des activités de recherche d'emploi pendant une récession. Toutefois, les cours de courte durée, qui se sont développés le plus, ne suffiront pas à recycler les travailleurs employés dans le secteur de la construction. Les programmes devraient être axés sur l'acquisition de nouvelles compétences permettant aux sans-emploi de retrouver du travail dans de nouveaux secteurs et de les doter de qualifications spécifiques répondant aux besoins du marché du travail, ou d'une formation générale si leurs antécédents l'exigent.

Le fait que la FÁS soit à la fois gestionnaire des services publics de l'emploi et organisme de formation réduit probablement les incitations en faveur de la rentabilité et de l'orientation

de l'offre de formation sur le marché du travail. Il faudrait tirer parti de l'intégration en cours des services publics de l'emploi au sein du Département de la protection sociale, qui a pour effet de séparer les services de placement de ceux de formation, pour évoluer vers une plus grande contestabilité dans l'offre de formation, le Département orientant les chômeurs, le cas échéant, vers les cours les plus adaptés, dispensés par des prestataires publics ou privés. (McGuinness *et al.*, 2011).

L'offre de possibilités d'apprentissage et de stage est particulièrement importante pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail (OCDE, 2009a) et devrait aussi contribuer à faciliter le redéploiement des emplois entre les secteurs. En Irlande, la formation professionnelle s'appuie dans une large mesure sur un système d'apprentissage, dans le cadre duquel les apprentis, embauchés par les entreprises, suivent un cycle alternant phases de formation pratique et théorique, qui dure généralement quatre ans (Kis, 2010). Le système dispense surtout une formation aux métiers traditionnels dominés par les hommes et est devenu trop tributaire du secteur de la construction. La crise a conduit à une réduction des nouvelles inscriptions d'apprentis, dans lesquelles les métiers de la construction représentent encore une part importante (20 % en 2010), et elle a donné lieu à un problème grandissant d'apprentis en surnombre. La réponse des autorités a été guidée par l'objectif prioritaire d'achèvement de la formation – par exemple en subventionnant les employeurs qui embauchent des apprentis pour qu'ils terminent leur phase de formation en entreprise. Les autorités devraient cesser de subventionner l'achèvement des premières phases de l'apprentissage dans les métiers de la construction et arrêter temporairement les nouvelles inscriptions dans ces métiers. Il paraît justifié d'élargir l'éventail des métiers couverts en fonction des besoins du marché du travail et en introduisant plus de flexibilité dans la durée du programme, notamment en la raccourcissant pour les métiers demandant un moindre investissement technique. À l'instar des programmes de formation, des programmes d'enseignement professionnel postsecondaire, comme les cours du Post Leaving Certificate (PLC), ont aussi été développés face à la crise. Toutefois, leur efficacité est entravée par l'offre très limitée de formations sur le lieu de travail, qui en général ne dépassent pas trois semaines par an (Kis, 2010) alors que, pour ces programmes, les périodes de formation en entreprise devraient être étendues.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les dépenses de l'Irlande au titre des politiques actives du marché du travail ont été fortement orientées vers les programmes directs de création d'emplois. Le plus important est le programme d'emplois d'intérêt collectif, qui, fin 2010, offrait des emplois à temps partiel dans le secteur des services non marchands destinés aux collectivités locales à 23 500 personnes (plus de 1 % de la population active). Le résultat de ce dispositif, même après des périodes de participation assez prolongées (trois années en moyenne et davantage pour des travailleurs plus âgés) est souvent un retour au chômage de longue durée (McGuinness *et al.*, 2011). Les autorités ont néanmoins créé de nouvelles places dans le programme d'emplois d'intérêt collectif durant la crise et déploient un nouveau programme de création d'emplois, la Community Work Placement Initiative (Tús). Les systèmes irlandais de création d'emplois peuvent favoriser l'inclusion sociale mais ne sont pas toujours une voie efficace vers l'emploi et devraient donc être utilisés comme politique d'activation de dernier recours. Les périodes de participation devraient être raccourcies, avec des exceptions possibles pour les travailleurs ayant beaucoup de difficultés à trouver un emploi.

Les réductions du coin fiscal pourraient favoriser l'emploi des moins qualifiés

Les autorités ont décidé de réduire temporairement de moitié les cotisations patronales à la sécurité sociale (Pay Related Social Insurance, PRSI), dont le taux est de 8.5 %, sur les salaires hebdomadaires jusqu'à 356 euros, soit un seuil de seulement 5.5 % au-dessus du salaire minimum national. Cette mesure devrait favoriser l'emploi des moins qualifiés et les hôtels et restaurants en bénéficieront le plus, ce qui améliorera la compétitivité-coût du tourisme. Pour les salaires hebdomadaires supérieurs à 356 euros, un taux de cotisation plus élevé (10.75 %) continue de s'appliquer. Cette réduction du coin fiscal est de portée beaucoup plus vaste que les anciennes subventions en faveur de l'emploi, notamment celles prévues par le programme d'encouragement des employeurs à embaucher, qui concernait les nouvelles embauches associées à des créations nettes d'emplois et imposait des critères d'admissibilité supplémentaires. En conséquence, elle induira des pertes sèches plus importantes, mais sera par ailleurs plus simple à superviser et à administrer. Les autorités sont avisées de ne pas retirer la réduction du coin fiscal d'ici fin 2013, comme prévu. Les autorités devraient envisager une suppression graduelle lorsque le salaire dépasse 356 euros pour ne pas fausser la distribution des salaires et adopter des mesures budgétaires compensatoires pour ne pas mettre en péril les objectifs d'assainissement des finances publiques.

Encadré 3. Recommandations pour empêcher une augmentation permanente du chômage structurel

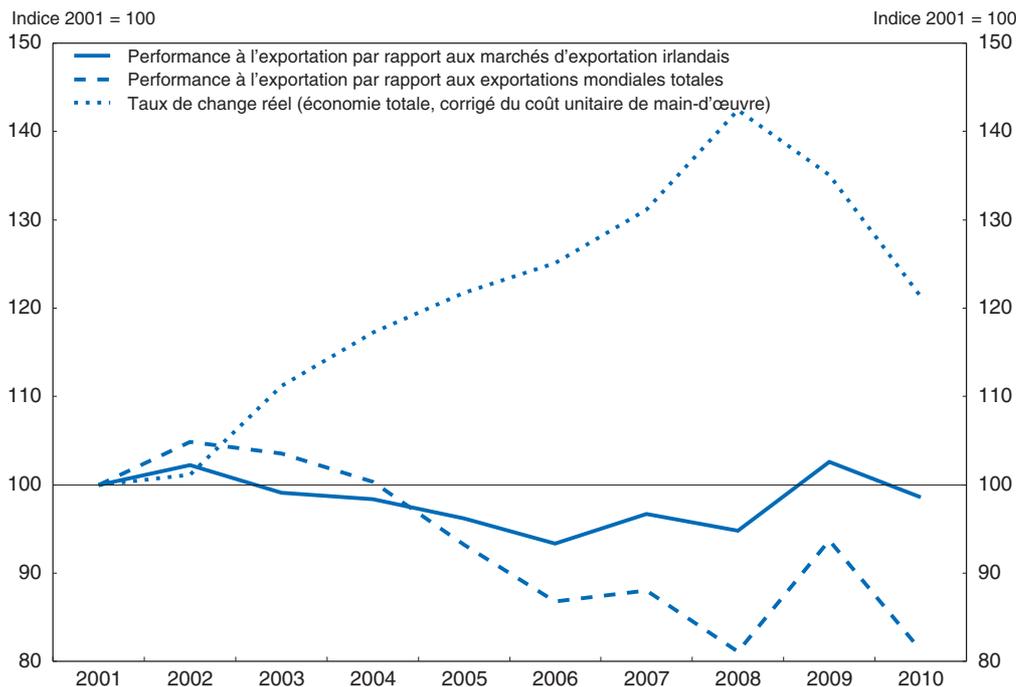
- Établir la dégressivité des indemnités de chômage.
- Réexaminer la cohérence des autres prestations sociales et leurs effets sur l'incitation au travail.
- Poursuivre les efforts pour accroître l'efficacité des services publics de l'emploi et s'impliquer plus activement auprès des demandeurs d'emploi, tout en appliquant des critères plus stricts en matière de recherche d'emploi et de participation aux programmes actifs du marché du travail pertinents.
- Faciliter la réintégration des chômeurs sur le marché du travail, mieux adapter les programmes de formation aux antécédents des participants et aux besoins de qualifications du marché du travail, élargir l'éventail des métiers couverts par les programmes d'apprentissage, fermer temporairement les admissions d'apprentis dans les métiers de la construction et accroître le nombre de places offertes dans les programmes de formation professionnelle.
- Réduire les périodes de participation aux programmes de création d'emplois, qui doivent être utilisés comme mesure d'activation de dernier recours.
- Prolonger la durée de la réduction récente des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaire.

Une croissance tirée par les exportations exige de nouveaux gains de compétitivité

La productivité a stagné et la compétitivité s'est dégradée dans la période qui a précédé la crise

Après avoir bondi entre le milieu des années 90 et les premières années du nouveau millénaire, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre en Irlande s'est sensiblement ralentie pour tomber au-dessous de la moyenne de l'OCDE en 2003-07. Une partie de ce ralentissement est imputable à des effets de composition, découlant de changements structurels, l'emploi augmentant dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre, surtout le secteur de la construction. Les résultats à l'exportation se sont aussi dégradés durant la période qui a précédé la crise, parallèlement aux pertes de compétitivité-coût (graphique 11). Outre qu'elle a perdu du terrain sur ses principaux marchés d'exportation, l'Irlande a aussi souffert d'une pénétration insuffisante sur les marchés émergents à forte croissance.

Graphique 11. Indicateurs de compétitivité et de performance à l'exportation¹



1. La performance à l'exportation concerne les biens et les services. Les marchés irlandais d'exportation sont définis par référence à une moyenne de la croissance des importations en volume de 44 partenaires commerciaux, pondérée en fonction de leur importance dans les exportations irlandaises, de sorte que les marchés émergents n'y occupent pas une grande place. Les exportations mondiales totales évitent ce problème, mais étant calculées en valeur nominale, elles sont affectées par les fluctuations des prix (du pétrole par exemple).

Source : Banque centrale européenne (BCE) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527091>

La compétitivité s'améliore, mais de nouveaux ajustements des coûts de main-d'œuvre sont requis

La compétitivité internationale s'est améliorée au cours des deux dernières années et certains signes donnent à penser qu'une reprise tirée par les exportations s'amorce (voir graphique 11). La solide performance du secteur des produits chimiques, essentiellement des produits pharmaceutiques, a soutenu les progrès des parts globales de marchés à l'exportation, qui ont bénéficié de gains sur des marchés particuliers et, à compter de 2009, du caractère assez acyclique du secteur. Plus récemment, les exportations de produits alimentaires ont aussi connu une vigoureuse progression, signe d'un redressement plus général des exportations. En 2008-10, le taux de change réel (rapport entre les coûts totaux unitaires de main-d'œuvre dans l'économie et ceux des partenaires commerciaux) s'est déprécié de 15 % en raison à la fois de gains de productivité et du freinage des salaires, l'Irlande enregistrant la plus forte diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre des pays de la zone euro. Bien que les réductions les plus importantes des taux de salaire nominaux aient eu lieu dans le secteur public (en 2010), les entreprises privées ont aussi élargé les rémunérations hebdomadaires moyennes, essentiellement au moyen d'une diminution de la durée du travail, mais aussi, dans certains secteurs (comme la construction, la restauration et l'hôtellerie), au moyen d'une réduction des gains horaires.

Cependant, la compétitivité-coût doit encore être améliorée. Si l'on tient compte des modifications de la composition de la production, qui ont influé sur la productivité globale (O'Brien, 2011), le taux de change réel de l'Irlande revient à ses niveaux de 2005-06, date à laquelle la compétitivité et les parts de marchés étaient déjà bien entamées (voir graphique 11). Une plus grande modération des salaires est donc nécessaire, ce qui exige le soutien des partenaires sociaux dans le cadre d'une stratégie intégrée de promotion du retour au travail. Les coûts unitaires de main-d'œuvre revêtent une importance particulière dans les secteurs traditionnels à forte intensité de travail, qui ont mis plus de temps à sortir de la crise et dont les échanges commerciaux tendent à être plus sensibles aux prix et plus tributaires de l'évolution de la parité euro-sterling.

Réduire les coûts non salariaux grâce à une meilleure réglementation et à un renforcement de la compétitivité dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux

La compétitivité dans les secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux dépend aussi d'intrants dans une large mesure non échangeables. L'électricité reste chère par rapport aux niveaux internationaux et les données disponibles amènent à penser que les marges de détail sont probablement trop élevées (Devitt et al., 2011). L'Electricity Supply Board (ESB), organisme d'État, détient les réseaux de transport et de distribution, exploite ce dernier (Eirgrid, également entreprise d'État, exploite le premier) et joue aussi un rôle prépondérant dans la production et la fourniture d'électricité, qui sont aujourd'hui des segments ouverts à la concurrence. Il faudrait réduire davantage encore l'intégration verticale dans le secteur, en transférant la propriété du réseau de transport à Eirgrid et, éventuellement, en procédant à des réductions supplémentaires des capacités de

production de l'ESB (Groupe d'examen des actifs et engagements de l'État, Review Group on State Assets and Liabilities, 2011). Il importe aussi que l'objectif de produire 40 % d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici à 2020 soit réalisé au moindre coût. Un barème de tarifs de rachat (REFIT), dont le coût est transféré aux consommateurs, garantit des prix minimaux pour l'électricité produite par les parcs éoliens terrestres et d'autres sources d'énergie renouvelables (éoliennes en mer, énergie des vagues et des marées). Encourager l'investissement dans ces dernières sources d'énergie risquerait d'accroître les coûts de l'électricité sans gains nets pour l'environnement (Fitz Gerald, 2011), car elles bénéficient actuellement de prix garantis deux à trois fois plus élevés que ceux perçus par les exploitants d'éoliennes terrestres. En outre, REFIT prévoit aussi un paiement fixe calculé en fonction des MWh produits. Il faudrait donc améliorer l'efficacité-coût de REFIT en mettant un terme au soutien en faveur de l'énergie éolienne en mer ou de l'énergie des vagues ou des marées et en supprimant les paiements fixes.

L'application du droit irlandais de la concurrence reste entravée. Comme dans certains autres pays, l'accent est mis sur la législation pénale au détriment du droit civil ; dès lors, la charge de la preuve est très lourde et signifie, en pratique, que des sanctions ne peuvent être imposées que dans les cas d'ententes flagrantes. Pour renforcer la concurrence, des amendes civiles devraient être introduites. En outre, aucune exemption au droit de la concurrence ne devrait être accordée pour les négociations collectives, comme l'ont demandé certains organismes représentatifs des professions médicales. Pour les professions juridiques, la mise en place d'un régulateur indépendant et la stimulation de la concurrence devraient contribuer à faire baisser les honoraires, actuellement élevés par rapport aux autres pays. Conformément aux engagements qu'elles ont contractés en vertu du Programme UE-FMI, les autorités ont par ailleurs commencé à ouvrir à la concurrence des secteurs jusqu'ici abrités.

Les entreprises nationales doivent devenir plus productives et être davantage orientées vers l'exportation

Les entreprises à capitaux irlandais, essentiellement des PME, doivent être les fers de lance du retour à une croissance saine et à la création d'emplois, car elles génèrent environ 90 % de l'emploi dans le secteur privé. Compte tenu de la conjoncture macroéconomique, leur croissance exigera qu'une bien plus grande priorité soit accordée aux débouchés à l'exportation, un nouveau renforcement de la compétitivité-coût étant aussi indispensable. Une amélioration des politiques de formation et une plus grande aptitude du secteur bancaire à offrir des crédits sur une base saine contribueront à accroître la productivité des PME. Au niveau des entreprises, les plus productives sont mieux placées pour devenir des exportateurs, voire des investisseurs sur les marchés étrangers (Helpman et al., 2004) ; l'exportation peut, à son tour, encourager des gains de productivité, par exemple grâce à des investissements plus importants dans l'innovation (Siedschlag et al., 2010). En conséquence, le soutien à l'internationalisation et en particulier une plus grande implication dans la R-D sont des éléments d'une stratégie de croissance à long terme qui se renforcent mutuellement. Les premières mesures de soutien (dans des domaines comme l'expertise-conseil, les missions commerciales ou les études de marché) sont à peu près en place, bien qu'une rationalisation institutionnelle entre les organismes impliqués soit possible. Pour ce qui est des politiques d'innovation, des efforts plus soutenus et plus

ciblés sont nécessaires pour encourager la coopération entre l'industrie et les chercheurs. À long terme, un système d'enseignement équitable et de grande qualité est indispensable à la prospérité économique et à la cohésion sociale.

L'IDE revêt toujours une importance centrale

Les entreprises multinationales étrangères ont joué un rôle central dans la croissance économique irlandaise et il est indispensable que l'Irlande continue d'attirer l'IDE. Ces entreprises représentent plus des deux tiers des exportations irlandaises et de la R-D du secteur des entreprises et ont des niveaux de productivité bien plus élevés que leurs homologues irlandaises. L'établissement de conditions propres à attirer l'IDE dépend de plusieurs facteurs : une économie ouverte avec des marchés des produits et du travail flexibles, un capital humain important, des impôts sur les sociétés faibles et stables, des facteurs géographiques et culturels favorables et des charges réglementaires peu pesantes sur les entreprises. Outre qu'elles soutiennent les entreprises nationales et l'emploi, les politiques visant à améliorer encore la compétitivité-coût et à accroître la productivité du travail – en particulier celles axées sur les compétences des travailleurs, l'éducation, la R-D et des marchés de produits plus efficaces dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux, contribueront aussi à préserver et à améliorer l'attrait de l'Irlande pour les investissements étrangers directs. Bien que les interactions entrées/sorties avec les entreprises nationales soient compliquées par la domination de chaînes d'approvisionnement mondiales, la présence des multinationales peut engendrer des retombées positives intéressantes dans les domaines du capital humain ou de la R-D.

Les efforts de promotion de la R-D devraient être davantage axés sur le transfert de technologie

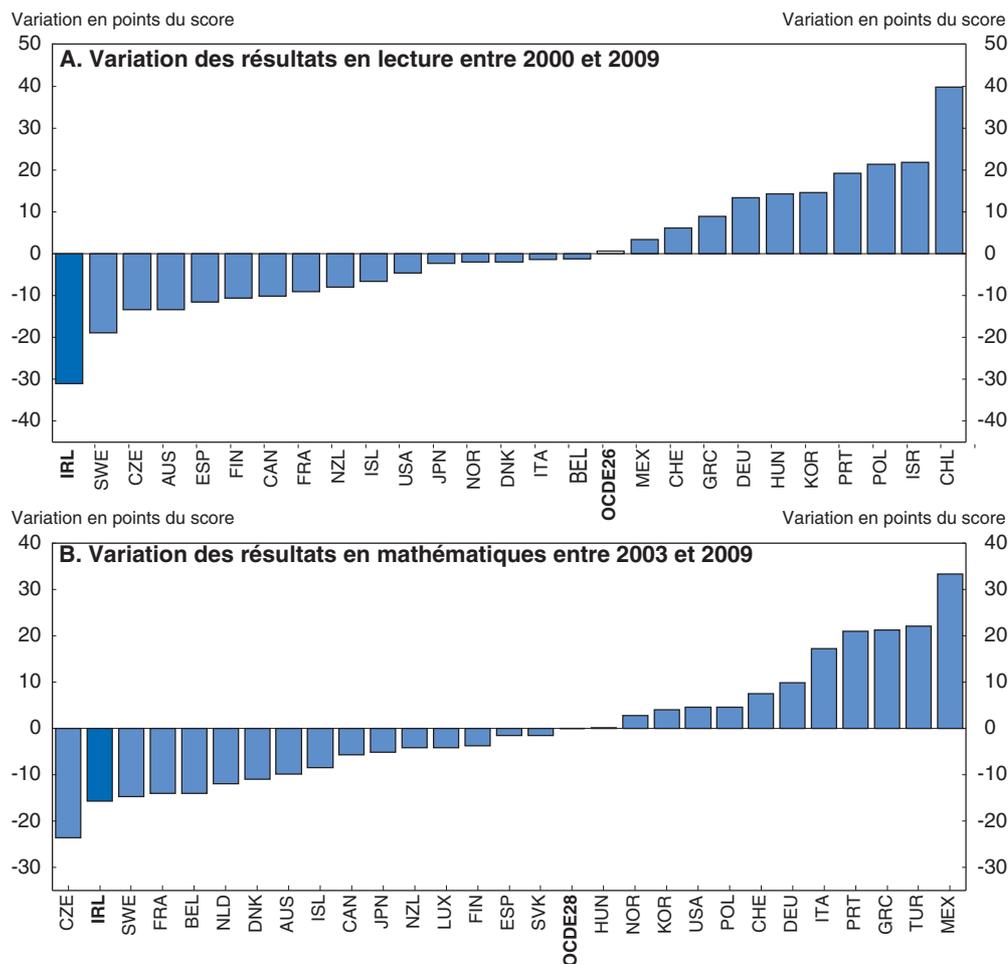
Malgré la crise, l'Irlande a réussi à continuer à progresser sur le front de la recherche et de l'innovation. Les dépenses brutes de R-D sont passées de 1.3 % du PIB en 2007 à 1.8 % en 2009, les dépenses nominales continuant de s'accroître à un rythme rapide. Les progrès ont aussi été substantiels au niveau des entreprises, où les dépenses au titre de la R-D sont passées de 0.8 % du PIB en 2007 à la moyenne de l'UE de 1.2 % en 2009. Eu égard aux difficultés économiques et budgétaires, l'objectif d'arriver à des dépenses brutes de R-D de 2.5 % du PNB a été reporté de 2013 à la fin de la décennie. Comme prévu par les autorités, les financements publics au titre de la R-D devraient au moins être maintenus constants en termes nominaux jusqu'en 2014.

Les interactions entre les institutions de recherche et l'industrie restent limitées (Martin, 2009) et l'implication globale des PME dans la R-D est encore faible, malgré des exceptions (comme le secteur national des logiciels). Les autorités ont développé un ensemble d'initiatives visant à assurer une coopération plus étroite entre les chercheurs et le secteur des entreprises, notamment des PME, qui devraient se développer. En outre, la nécessité demeure d'une plus grande concentration des ressources dans un plus petit nombre de centres d'excellence, sur la base d'une évaluation systématique des programmes existants et des institutions d'appui. Un moins grand nombre d'acteurs de plus grande taille dans le domaine de la recherche faciliterait aussi les interactions avec les multinationales.

*Un enseignement de haute qualité contribue
à stimuler la croissance à long terme*

Pour conserver les atouts de son capital humain, l'Irlande doit assurer un enseignement de grande qualité. Or, de sérieuses inquiétudes se font jour. Les résultats du PISA 2009 (qui mesure le niveau scolaire des élèves de 15 ans) se sont fortement dégradés pour ce qui est de la lecture et des mathématiques (graphique 12). Les scores de l'Irlande se situent maintenant aux niveaux moyens de l'OCDE (lecture) ou au-dessous (mathématiques). Dans le même temps, les dépenses d'éducation, qui ont massivement progressé au cours de la dernière décennie, ont rattrapé les niveaux moyens de l'OCDE, et les ont même dépassés (de 10 % environ en 2010, sur la base des dépenses cumulées par élève de 6 à 15 ans, ajustées par les PPA).

Graphique 12. Évolution des résultats des élèves



Note : Les pays sont classés en ordre ascendant de la variation en points du score. Les agrégats par zones sont des moyennes non pondérées.

Source : OCDE, Base de données PISA 2009, tableaux V.2.1 et V.3.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527110>

Le système scolaire irlandais se caractérise par des mécanismes de responsabilisation relativement limités. Les résultats de l'enquête TALIS (OCDE, 2009b), enquête internationale portant sur l'environnement d'enseignement et d'apprentissage dans le premier cycle du secondaire, conduite en 2007-08, montrent que 26 % des enseignants en Irlande ne font l'objet d'aucune évaluation ni d'aucun commentaire dans leur établissement, soit le 4^e pourcentage le plus élevé parmi les 23 pays participants (dont 18 sont actuellement membres de l'OCDE). En outre, l'Irlande enregistrait le pourcentage le plus élevé (39 %) d'enseignants travaillant dans des écoles où aucune évaluation quelle qu'elle soit n'avait été effectuée au cours des 5 dernières années. Les inspections concernent essentiellement les enseignants du primaire en période probatoire et un nombre limité de données sur la performance comparative des différents établissements sont rendues publiques. Les autorités devraient mettre en place des mécanismes d'évaluation systématique des résultats des enseignants et des établissements, et publier ces résultats une fois ajustés pour tenir compte du milieu socio-économique. Les résultats des évaluations devraient avoir une incidence sur l'évolution de carrière et éclairer les actions correctives à mener dans les domaines concernés. On peut mentionner à cet égard la formation des enseignants, pour laquelle des déficiences ont été détectées aux niveaux du primaire et du secondaire, notamment en mathématiques.

La fréquentation des établissements préscolaires influe positivement sur les résultats scolaires futurs et améliore l'équité, car elle atténue la persistance d'inégalités de niveau d'éducation entre générations (Causa et Chapuis, 2009). L'Irlande est restée longtemps à la traîne par rapport à d'autres pays européens dans ce domaine : en 2009, le taux de scolarisation des enfants âgés de 3 et 4 ans était seulement de 23 %, soit le tiers de la moyenne de l'OCDE de 70 %. En 2010, le gouvernement a introduit une année préscolaire gratuite, qui a remplacé le supplément universel pour la garde de jeunes enfants (prestation d'aide sociale), ce qui est une mesure bienvenue. Cette année s'adresse aux enfants de 3 et 4 ans et précédera l'école maternelle (qui dure deux ans, avant le primaire), pour laquelle l'âge minimum d'entrée est de 4 ans au début de l'année. Mais la durée quotidienne des classes est de 3 heures seulement, contre 5 heures environ en maternelle. Les autorités devraient donc réaffecter les ressources budgétaires afin d'accroître la durée quotidienne des classes pendant l'année préscolaire.

Encadré 4. **Résumé des recommandations pour améliorer encore la compétitivité**

- Réduire l'intégration verticale dans le secteur de l'électricité et réformer le système de tarifs de rachat pour les énergies renouvelables.
- Introduire des amendes civiles dans le droit de la concurrence.
- Renforcer la concurrence dans les services professionnels.
- Accroître et mieux cibler les efforts concernant la promotion de la coopération entre l'industrie et les chercheurs.
- Évaluer systématiquement la performance des enseignants et des établissements scolaires et utiliser les résultats comme base de mesures correctrices.
- Réaffecter les ressources budgétaires afin d'accroître la durée quotidienne des classes pendant l'année préscolaire.

Bibliographie

- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643.
- Banque centrale irlandaise (2011), « 2011 EU-Wide Bank Stress Test Results for Irish Banks Published », communiqué de presse du 20 juillet 2011.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, 98, 439-457.
- Département des finances (2011), *Reforming Ireland's Budgetary Framework: A Discussion Document*, Dublin, mars 2011.
- Département de la protection sociale (2010), *Report on the desirability and feasibility of introducing a single social assistance payment for people of working age*, novembre.
- Devitt, C., S. Diffney, J. Fitz Gerald, L.M. Valeri et A. Tuohy (2011), « Goldilocks and the Three Electricity Prices: Are Irish Prices "Just Right"? », *Working Paper n° 372*, The Economic and Social Research Institute.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho et A. Shleifer (2010), « The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship », *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2 (juillet 2010): 31-64.
- Commission européenne (2011), « The Economic Adjustment Programme for Ireland », *European Economy Occasional Paper*, n° 76.
- Fitz Gerald, J. (2011), *A Review of Irish Energy Policy*, Research Series Number 21, avril, Economic and Social Research Institute.
- Forfás (2010), *Review of Labour Market Programmes*, février.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 699, OCDE, Paris.
- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 75.
- Helpman, E., M.J. Metitz et S.R. Yeaple (2004), « Export Versus FDI with Heterogeneous Firms », *The American Economic Review*, vol. 94, n° 1, pp. 300-316.
- Kis, V. (2010), « Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Irlande », OCDE.
- Machin, S. et A. Manning (1998), « The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe », *CEP Discussion Papers*, dp0400, Centre for Economic Performance, LSE.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell, E. Kelly et J.R. Walsh (2011), *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan*, Research Series Number 20, avril, Economic and Social Research Institute.
- Martin, T. (2009), *ERAWATCH Country Report 2009: Ireland. Analysis of policy mixes to foster R&D investment and to contribute to the ERA*, JRC-IPTS, Commission européenne.
- Nyberg, P. (2011), « Misjudging Risk: Causes of the Systemic Banking Crisis in Ireland », Reports of the Commission of Investigation into the Banking Sector www.bankinquiry.gov.ie/.
- O'Brien, D. (2011), « Box A: Compositional Effects in Recent Trends in Irish Unit Labour Costs », *Quarterly Bulletin*, janvier 2011, Banque centrale irlandaise, pp. 22-24.
- OCDE (2008), « Tax Effects on Foreign Direct Investment », *Études fiscales de l'OCDE*, n° 17.
- OCDE (2009), *Étude économique de l'OCDE : Irlande*, Paris.
- OCDE (2009a), « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », Document de travail établi pour la réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel.
- OCDE (2009b), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from Talis*.
- OCDE (2010), « Chapitre 4, Assainissement budgétaire : besoins, calendrier et instruments et cadre institutionnel », dans le n° 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, mai.

- Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 99, 466-472.
- Review Group on State Assets and Liabilities (2011), *Report of the Review Group on State Assets and Liabilities*, avril.
- Schich, S. (2009), « Expanded Guarantees for Banks: Benefits, Costs and Exit Issues », *OECD Financial Market Trends*, n° 97, www.oecd.org/dataoecd/53/48/44260489.pdf.
- Siedschlag, I., X. Zhang et B. Cahill (2010), « The Effects of the Internationalisation of Firms on Innovation and Productivity », *Working Paper n° 363*, Economic and Social Research Institute, décembre.
- Williams, B., B. Hughes et D. Redmond (2010), « Managing an Unstable Housing Market », *UCD Urban Institute Ireland Working Paper Series*, 10/02.

ANNEXE A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2009
Système bancaire et finances	
<p>Transfert à la National Asset Management Agency (NAMA) à un prix approprié des actifs identifiés comme admissibles à ce dispositif, avec des mécanismes de partage des risques pour protéger le contribuable.</p>	<p>À ce jour, 71.3 milliards d'euros de créances ont été transférées à la NAMA avec une décote de 58 %.</p>
<p>Fournir des capitaux supplémentaires aux banques par acquisition d'actions ordinaires si nécessaire.</p>	<p>Les exercices de Prudential Capital Assessment Review (PCAR) et Prudential Liquidity Assessment Review (PLAR) – « tests de résistance » – ont été achevés en mars et mai 2011 pour déterminer les besoins en capital des six banques nationales. À la fin juillet 2011, l'État aura fourni, selon les estimations 63 milliards d'euros (40 % du PIB) au total pour soutenir le système bancaire sous la forme de capital de la catégorie 1 (soit environ 52 milliards d'euros supplémentaires depuis l'<i>Étude</i> de novembre 2009).</p>
<p>Mettre en place un mécanisme spécial de règlement de faillite pour les banques.</p>	<p>Le projet de loi sur le régime spécial de règlement des faillites prévoit la mise en place d'un ensemble d'instruments pour faire face efficacement aux problèmes institutionnels dans l'intérêt du maintien de la stabilité financière, du recours minimal aux fonds publics, de la protection des déposants et de la continuité des activités bancaires essentielles.</p>
<p>Augmenter les ressources pour surveiller les grands établissements financiers. 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.</p>	<p>Les modifications apportées à la structure et à l'approche en matière de surveillance bancaire ont été soulignées dans les publications de la Banque centrale irlandaise : « Banking Supervision: Our new approach », publiée en juin 2010 et dans « Banking Supervision: Our approach, 2011 update », publiée en juin 2011. Parmi ces changements figurent les suivants : augmentation des effectifs de la Banque centrale dans les divisions de la surveillance financière et réorganisation de ces divisions ; établissement de groupes d'experts sur la gouvernance et le risque ; mise en place d'un nouveau modèle d'évaluation des risques (PRISM) ; mise en vigueur de nouveaux codes sur la gouvernance d'entreprise et les prêts à des parties liées à compter du 1er janvier 2011 ; évaluation des cadres supérieurs nommés dans les grandes banques par le biais d'entretiens ; mise en œuvre de la Directive de l'UE sur les normes de fonds propres et des lignes directrices de l'ABE sur la rémunération bancaire ; mise en œuvre de nouvelles règles sur les grands risques ; mise en œuvre de nouvelles normes sur la liquidité, y compris un ratio net de financement stable et un ratio de liquidité conformément à Bâle III ; mise en œuvre en décembre 2011 de nouvelles normes de gestion du risque de crédit et d'évaluation. Le gouvernement a publié le projet de loi relatif à la Banque centrale (supervision et mise en œuvre en juillet 2011). Ce projet renforcera l'aptitude de la Banque centrale à imposer et superviser le respect des normes réglementaires et à lancer des interventions prudentielles en temps voulu. Il lui donnera un plus grand accès aux informations et aux analyses et il soutiendra la mise en œuvre crédible de la législation irlandaise sur les services financiers, conformément à la meilleure pratique internationale.</p>

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Réduire le délai de remboursement des créances dans le mécanisme de garantie des dépôts et fixer la prime en fonction de l'accroissement de la protection et de toute révision du niveau de risque des créances.	Le délai de remboursement des créances dans le mécanisme de garantie des dépôts sera réduit sur la base de la nouvelle version de la directive sur le système de garantie des dépôts. Il est probable que les États membres auront un maximum de 20 jours pour rembourser les créances, avec la possibilité de raccourcir ce délai. La Banque centrale irlandaise envisage des options pour imposer un délai de remboursement plus court que celui requis par la directive. La directive révisée introduira aussi vraisemblablement des éléments fondés sur le risque concernant les primes bancaires au système de garantie des dépôts, sur la base d'un modèle commun qui sera mis au point par l'Autorité bancaire européenne. En Irlande, le ministère est déjà habilité à introduire de nouvelles primes fondées sur le risque aux termes de la loi de 2009 sur les services financiers (système de garantie des dépôts). Cependant, il n'est pas prévu d'introduire des primes modules en fonction du risque tant que la nouvelle directive ne sera pas finalisée.
Publier un rapport annuel sur la stabilité financière.	Aucun rapport n'a été publié par la Banque centrale depuis 2007.
Mettre au point des instruments macroprudentiels plus efficaces, notamment un ration d'endettement global, la couverture de tous les actifs et un provisionnement dynamique des normes de fonds propres contracycliques.	La Banque centrale irlandaise a publié des propositions sur le provisionnement dans sa publication de juin 2011 « Banking Supervision : Our approach, 2011 update ».

Politique budgétaire

Élargir l'assiette de l'impôt. Tous les allègements d'impôts 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 des dégrèvements accordés devrait être plafonné. Continuer de supprimer la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires progressivement et création d'un impôt foncier ou d'un impôt sur les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires.	<p>La loi de finances 2011 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A diminué les crédits au titre de l'impôt sur le revenu et réduit les tranches de 10 %, ce qui fera baisser le seuil auquel le revenu devient imposable. ● A réduit le droit de timbre sur toutes les transactions immobilières (aujourd'hui de 1 % sur les valeurs jusqu'à 1 million d'euros, de 2 % sur tout montant dépassant 1 million d'euros), tout en abolissant diverses exonérations et allègements. ● A supprimé le plafond de 75 000 euros à partir duquel les rémunérations sont assujetties à la cotisation d'assurance sociale (PRSI). ● A réduit de 20 % les seuils d'exonération de la taxe sur les plus-values pour les dons et héritages. ● A aboli la possibilité de déduire du montant imposable la souscription à un syndicat. ● A aboli l'exonération de la taxation sur les bénéfices en nature pour les services de garde d'enfants fournis par l'employeur. ● A aboli l'allègement pour les nouvelles actions achetées par les salariés. ● A aboli le crédit d'impôt pour les systèmes d'options sur actions approuvées. ● A introduit le prélèvement social universel et la PRSI salariale sur les rémunérations. ● A commencé d'éliminer progressivement la déduction fiscale au titre des loyers acquittés à des propriétaires privés ainsi qu'au titre des intérêts des prêts contractés pour acquérir une participation dans certaines sociétés. <p>Loi de finances 2010 : a apporté des modifications à la mesure de restriction des allègements de façon que s'applique aux hauts salaires assujettis à la restriction intégrale un taux effectif d'imposition sur le revenu de 30 % et non de 20 %.</p> <p>Il est envisagé d'introduire en 2012 un nouvel impôt foncier payable en plusieurs fois.</p>
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.	Le budget de 2011 a remplacé les prélèvements au titre du revenu et de la santé par une charge sociale universelle.
Les dépenses d'investissement devraient être révisées à la baisse. Les redevances d'utilisation devraient être augmentées lorsque c'est possible.	La formation brute de capital fixe par l'État a été ramenée de 5.4 % du PIB en 2008 à 4 % en 2009 et 3.7 % en 2010.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
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 public. Les effectifs du secteur public devraient être revus.	Les effectifs dans le secteur public ont été ramenés de 319 450 en 2008 à 307 900 en 2010. Les rémunérations de base ont subi des réductions de 5 à 15 % le 1 ^{er} janvier 2010. La rémunération a été réduite de 10 % pour les nouvelles recrues dans la fonction publique.
Mieux cibler les dépenses de protection sociale. Envisager 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.	Les paiements aux travailleurs d'âge actif ont été réduits en moyenne de 10 % depuis 2009 et les prestations pour enfants à charge diminuées dans les budgets de 2010 et de 2011.
Réduire les dépenses et améliorer les services en diminuant les coûts et en redéployant les effectifs dans le secteur de la santé. Revoir le système de la carte médicale et la déductibilité des dépenses médicales.	Les personnels de gestion, des services généraux et des services administratifs ont été réduits de 2 214 personnes entre le premier trimestre 2010 et le premier trimestre 2011. Les autorités mettent en œuvre un grand programme de réformes des services de santé afin d'assurer un système universel d'assurance maladie. Le fonctionnement du système de la carte médicale et la déductibilité fiscale des dépenses médicales seront revus dans le contexte de la mise en œuvre du projet de système universel d'assurance maladie.
Les orientations pluriannuelles en matière de dépenses courantes devraient être pérennisées. Un plafond global de dépenses devrait être adopté.	Le gouvernement est décidé à introduire en 2011 un cadre de dépenses à moyen terme, avec des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants, d'application large et compatibles avec les objectifs d'assainissement budgétaire. Ces plafonds tiendront compte des conclusions de l'examen global des dépenses actuellement en cours.
Il faudrait envisager de créer un conseil budgétaire indépendant.	Un conseil budgétaire indépendant a été mis en place en juillet 2011.
Un compte de patrimoine exhaustif du secteur public devrait être publié, indiquant les engagements hors bilan relevant des contrats de PPP et les éléments liés au soutien apporté aux secteurs bancaires.	Depuis 2009, le rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur général indique les engagements financiers relevant des contrats de PPP, y compris l'encours de ces engagements.
Réduire le nombre d'organismes et d'organes publics.	Le nombre total des organismes nationaux du secteur public a été réduit de 10 pour se situer à 249 entre avril 2007 et avril 2010.
Marchés du travail et protection sociale	
Les prestations de chômage devraient être réduites suivant la baisse des rémunérations.	Les prestations ont été réduites de 4 % environ en 2010 et 2011. Des taux réduits ont été introduits pour les jeunes (2009) et les moins de 25 ans (2010).
Améliorer la conception du système de prestations sociales lié au chômage afin de supprimer les contre-incitations à entrer dans l'emploi, en particulier pour les prestations qui ont un rythme de retrait élevé, comme le supplément logement.	Les plafonds de loyers appliqués en vertu du mécanisme du supplément logement ont été revus à la baisse (2010).
Durcir les obligations d'activation pour les chômeurs et réduire les paiements de prestations pour non-respect de ces obligations.	Les taux des prestations ont été réduits pour non-respect des obligations en avril 2011.
Unifier l'administration des mesures liées au chômage au sein d'un organisme public unique.	Les services d'emploi et d'intérêt collectif de la FÁS sont transférés au Département de la protection sociale.
Réévaluer le niveau du salaire minimum suivant la baisse des rémunérations et le revoir sur une base annuelle. Reconsidérer le système de salaire minima sectoriel.	Le salaire minimum national horaire a été ramené de 8.65 euros à 7.65 euros en février 2011 et relevé à nouveau à 8.65 euros en juillet 2011. Aucune mesure n'a été prise sur des accords salariaux sectoriels, bien qu'un examen de ces accords ait été achevé et publié en mai 2011.
Envisager de mettre en place un système de protection sociale unique pour les autres adultes d'âge actif que les chômeurs.	Aucune mesure n'a été prise mais un rapport sur un système de protection sociale unique a été établi et les changements possibles sont examinés.
Développer davantage l'offre de services de garde d'enfants. Supprimer progressivement le crédit d'impôt accordé aux chefs de famille. Établir des priorités d'accès aux systèmes de garde collective d'enfants pour les parents qui travaillent, surtout les parents isolés.	Les investissements en capital réalisés dans le cadre du programme national d'investissement sur les services d'accueil des enfants ont permis la création de 25 000 places supplémentaires. Avec la récession économique, les demandes d'admission n'ont plus été approuvées après février 2008. Le fléchissement de l'activité a conduit à une réduction significative de la demande de garde d'enfants et le principal objectif des autorités depuis 2009 a été de maintenir l'investissement existant depuis 2000. Cette politique est soutenue par les programmes suivants : <ul style="list-style-type: none"> ● free Pre-School in Early Childhood Care and Education, qui a été introduit en janvier 2010 et auquel 94 % des enfants admissibles participent ; ● le programme Community Childcare Subvention, qui a été modifié en septembre 2010 pour accroître l'aide aux parents qui travaillent et qui ont un faible revenu, y compris les parents isolés ; et

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
<p>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 revenus. Envisager de passer à une imposition totalement séparée des ménages.</p> <p>Obliger les parents isolés à chercher du travail une fois que leur enfant a l'âge d'aller à l'école.</p>	<p>● le programme Childcare Education and Training Support, qui a été introduit en septembre 2010 pour assurer des places de garde d'enfants gratuites aux parents répondant aux conditions requises et entreprenant une formation proposée par la FAS ou une autre formation professionnelle.</p> <p>Pas de mesure.</p>
<p>Évaluer systématiquement l'aptitude au travail des bénéficiaires de prestations d'invalidité. Des 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.</p>	<p>L'admissibilité au système de paiements pour parents isolés a été restreinte, l'âge limite des enfants ayant été ramené de 18 à 14 mois (avril 2011). Pour les bénéficiaires existants, la modification sera mise en place graduellement.</p>
<p>Les services d'emploi pour les handicapés devraient être améliorés et centrés sur l'objectif d'aider ces personnes à rester dans l'emploi.</p>	<p>Voir ci-après les informations concernant le système d'invalidité partielle. Aucun progrès n'a été fait concernant la modification des prestations d'invalidité et des prestations pour maladie.</p>
<p>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.</p> <p>Supprimer les dispositifs qui incitent les travailleurs âgés à quitter le marché du travail par le biais des régimes d'invalidité.</p>	<p>Un système d'incapacité partielle visant à encourager les individus à travailler est en cours d'introduction.</p> <p>Pas de mesure, bien que la question soit examinée dans le contexte de la mise en œuvre du Cadre national des pensions.</p>
Concurrence	
<p>Alourdir les sanctions, réfléchir à l'opportunité de passer à un cadre fondé sur le droit civil.</p>	<p>Pas de mesure, mais cette question est activement examinée avec la Troïka.</p>
<p>Sur le marché de l'électricité, il faut transférer la propriété des actifs du réseau de transport de l'ESB à EirGrid.</p>	<p>Pas de mesure, mais la question est toujours en cours d'examen et une décision devrait être prise d'ici peu.</p>
<p>Dans le secteur de la distribution, les restrictions de dommages devraient être supprimées en relevant les plafonds imposés à la superficie totale des magasins de détail et en supprimant le droit qu'ont les magasins en place de s'imposer à une implantation.</p>	<p>Pas de mesure, mais un rapport Forfas a été achevé et soumis aux ministères demandeurs et à la Commission de l'UE. Les autorités se sont engagées auprès de la Commission à publier le rapport simultanément avec le projet issu des consultations de directives révisées pour la planification des magasins de détail en octobre 2011.</p>
<p>Diminuer les marges dans le secteur de la pharmacie. Éliminer les mesures limitant le nombre de places dans les écoles de médecine.</p>	<p>Le règlement de 2011 sur les professionnels de la santé (réduction des paiements aux exploitants des pharmacies communautaires) réduit les marges de gros et de détail versées aux exploitants des pharmacies communautaires. La politique gouvernementale depuis 2006 consiste à porter le nombre d'étudiants inscrits dans les écoles de médecine irlandaises à 725 par an et de maintenir la proportion des étudiants de pays non membres de l'UE à 25 % du total.</p>
<p>Pour ce qui est des professions juridiques, accélérer le processus d'enregistrement des professionnels étrangers. Établir un organisme de réglementation indépendant.</p>	<p>Les aspects détaillés de la loi sur les services juridiques sont finalisés par le ministère de la Justice, qui établira un organisme de régulation indépendant dans la profession juridique, mettra en place une meilleure réglementation des coûts juridiques (y compris la taxation de ces coûts) et fera en sorte que les procédures de plaintes et la pratique et l'éducation professionnelles dans le secteur juridique reflètent mieux les méthodes de travail modernes et les réalités du marché. Le projet de loi sera publié d'ici à la fin du troisième trimestre de 2011.</p>
<p>Sur le marché du transport par autobus, supprimer les restrictions sur les dessertes par des entreprises privées et nommer des régulateurs indépendants pour couvrir l'ensemble du réseau.</p>	<p>Un régulateur indépendant des dessertes d'autobus a été établi. Un régime d'agrément révisé et plus moderne pour les services d'autobus commerciaux a été introduit ainsi qu'un régime contractuel, qui reflète les évolutions dans l'Union européenne, concernant les services d'autobus assurés dans le cadre de l'obligation de service public.</p>

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Infrastructure, éducation et innovation	
<p>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.</p>	<p>Pas de mesure, mais une évaluation indépendante du transfert des responsabilités en matière de fourniture des services en eau des autorités locales à une compagnie des eaux sera achevée en octobre 2011 afin de présenter des propositions fondées sur les recommandations visant à faciliter l'introduction de la tarification de l'eau au niveau national d'ici à 2013.</p>
<p>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 permettent.</p>	<p>Une année préprimaire gratuite universelle a été introduite (2010) pour les enfants entre trois ans et deux mois et quatre ans et sept mois. Des sessions annuelles préscolaires de 2¼ ou 3 heures par jour sont assurées aux enfants qui y participent pendant 50 semaines et 38 semaines par an, respectivement.</p>
<p>Des droits de scolarité devraient être introduits dans le tertiaire afin d'accroître les ressources des universités et d'améliorer les incitations. Ces ressources devraient être accompagnées de l'octroi de prêts assujettis à des conditions de ressources. La taille des classes dans le secondaire pourrait être accrue, l'âge de fin de scolarité devrait être porté à 18 ans. Acheminer l'essentiel de l'aide directe à la recherche-développement vers quelques centres d'excellence de renommée mondiale. Renforcer la coordination entre les chercheurs et l'industrie.</p>	<p>Aucune décision n'a été prise quant à l'introduction de droits de scolarité dans le tertiaire et de prêts liés à des conditions de ressources. Cependant, à compter de l'année universitaire 2011/12, une nouvelle contribution des étudiants de 2 000 euros a remplacé la Student Service Charge existante de 1 500 euros.</p> <p>Plusieurs initiatives ont été lancées pour encourager la coopération entre les chercheurs et l'industrie ainsi que la commercialisation des résultats de la recherche (centres de compétence, coupons pour l'innovation, centres de recherche technologiques, Partenariats pour l'innovation, réseaux industriels, Programme de partenariats avec les entreprises et fonds de commercialisation). Des bourses de recherche Technologie, Innovation, Développement sont désormais accordées par la SFI (Science Foundation Ireland)/EI (Enterprise Ireland). La connectivité entre les chercheurs financés par la SFI et l'industrie a doublé en deux ans, 534 sociétés étant maintenant directement impliquées dans les recherches.</p>

Chapitre 1

Rétablir la viabilité budgétaire

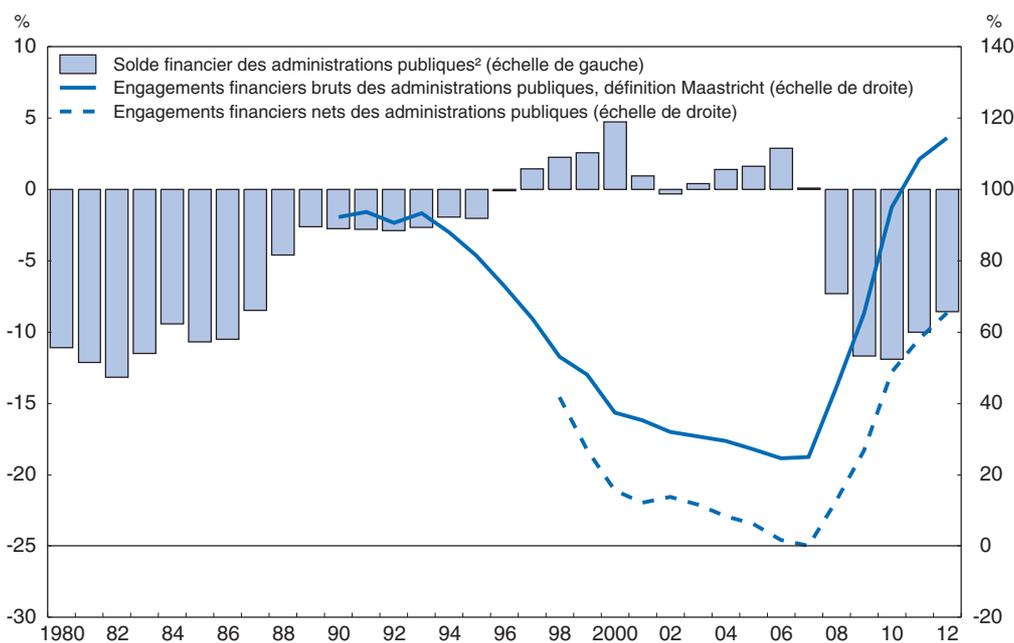
La crise bancaire irlandaise, l'une des plus graves de la zone OCDE, et la récession qui l'a accompagnée ont lourdement pesé sur les finances publiques. Le pays connaît d'importants déficits depuis 2008 et la dette publique nette, qui avait été éliminée, est en forte résurgence. Du fait de la dégradation rapide des comptes budgétaires et de la garantie donnée par l'État aux engagements des banques, l'Irlande a perdu la confiance du marché des obligations souveraines et a dû recourir à l'aide de la communauté internationale. Sachant que le ratio dette brute/PIB est l'un des plus élevés de l'OCDE, que la prime sur les taux obligataires est importante et que la croissance du PIB nominal est faible, le retour à une situation budgétaire saine représente un sérieux défi. Un effort soutenu sera nécessaire pour résorber le déficit, regagner la confiance des marchés des capitaux et renforcer la croissance tendancielle par des réformes structurelles appropriées. Le programme d'ajustement économique soutenu par le FMI et l'UE prévoit un redressement graduel des finances publiques afin de stabiliser, puis de réduire, le ratio dette/PIB et de rétablir la viabilité budgétaire. Il s'appuie sur les progrès significatifs déjà réalisés, qui ont permis de contenir la dégradation des comptes budgétaires, et le gouvernement envisage de procéder en 2012 et les années suivantes à un ajustement supplémentaire conforme au programme. Celui-ci prévoit aussi un renforcement du cadre de gestion budgétaire comportant de grands changements institutionnels destinés à assurer la viabilité à moyen terme. L'effort d'assainissement bénéficie aussi des mesures prises pour rendre le secteur public plus efficace, ce qui est un moyen favorable à la croissance de réduire durablement le déficit.

Ce chapitre présente l'action d'assainissement budgétaire menée en Irlande ainsi que les mesures prises pour établir un nouveau cadre de gestion et améliorer l'efficacité du secteur public. La première section expose la situation budgétaire actuelle et les projets de réduction du déficit. Elle est suivie d'une analyse des principaux éléments du nouveau dispositif budgétaire à moyen terme envisagé, notamment les règles budgétaires et le Conseil consultatif budgétaire nouvellement créé. La dernière section examine le programme officiel d'efficacité publique en mettant l'accent sur les indicateurs de performance, la contestabilité et la gestion des ressources humaines.

La stratégie irlandaise d'assainissement budgétaire

Sous l'effet de la récession et de la crise bancaire, la situation budgétaire de l'Irlande, auparavant l'une des plus solides de l'OCDE, est devenue l'une des plus fragiles. La hausse rapide des charges courantes et le coût élevé des mesures d'aide aux banques ont fait passer le solde budgétaire affiché d'un excédent de 2.9 % du PIB en 2006 à un déficit de 32 % en 2010 (11.9 % en excluant l'aide aux banques), d'où une vive hausse de la dette des administrations (graphique 1.1). Les dépenses de sécurité sociale et les charges d'intérêts

Graphique 1.1. **Évolution budgétaire à long terme**¹
En pourcentage du PIB



1. Prévisions pour 2011 et 2012.

2. En 2009 et 2010, le solde inclut respectivement 2.5 % et 20.1 % du PIB au titre des mesures d'aide aux banques.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527129>

ont vivement augmenté (tableau 1.1). Les marchés des capitaux ayant fini par conclure que la large garantie accordée aux banques par l'État menaçait la viabilité de la dette souveraine, le rendement des obligations irlandaises a commencé à s'élever fortement au deuxième semestre de 2010, ce qui a eu pour effet de priver l'État des financements de marché. Face aux difficultés budgétaires, aggravées par la contagion des craintes d'une défaillance sur la dette souveraine de la Grèce et par l'incertitude à propos de la politique de la zone euro en la matière, le rendement des obligations à 10 ans a progressé jusqu'à dépasser 13 % en juillet 2011. Les participants aux marchés des capitaux ne sont pas encore pleinement convaincus que l'Irlande sera en mesure de retrouver le chemin de la viabilité budgétaire et le risque de contagion de la situation dans d'autres pays perdure. Mais le sentiment des marchés à l'égard de l'Irlande est devenu plus favorable durant l'été dernier, les taux obligataires à dix ans diminuant sensiblement pour revenir au-dessous de 8 % malgré l'intensification des turbulences financières ailleurs dans la zone euro. Cette situation s'explique par la convergence de bonnes nouvelles, notamment la recapitalisation des banques nationales et la décision prise par les chefs d'État et de gouvernement de la zone le 21 juillet de réduire le taux d'intérêt sur les financements officiels de l'UE à l'Irlande. La réduction des taux de 290 points de base environ sur les prêts à la fois du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) diminuera les paiements d'intérêt de l'Irlande d'environ 0.5 % du PIB en 2012 et de 0.7 % en 2013.

Tableau 1.1. **Recettes et charges des administrations**

% du PIB

	1995-2000	2001-07	2008	2009	2010	2011(f)	2012(f)
Recettes courantes	35.6	33.6	34.3	32.9	33.5	33.9	33.4
Impôts directs sur les ménages	10.1	8.5	8.5	8.1	7.8	8.7	9.0
Impôts directs sur les sociétés	3.4	3.7	2.9	2.5	2.7	3.2	3.3
Impôts indirects	13.1	12.8	12.4	11.3	11.4	11.4	11.1
Cotisations de sécurité sociale	5.9	6.0	7.0	7.2	7.3	6.5	6.2
Autres recettes	3.2	2.6	3.4	3.8	4.2	4.0	3.7
Dépenses courantes	32.6	30.1	37.0	42.0	43.3	42.0	40.5
Consommation des administrations	15.1	15.8	18.2	19.9	18.9	18.2	17.3
Prestations de sécurité sociale	9.9	9.2	12.4	15.2	15.7	15.1	14.3
Paiements d'intérêts	3.5	1.2	1.4	2.1	3.2	3.5	4.1
Autres charges courantes	4.1	3.9	5.0	4.8	5.5	5.2	4.7
Épargne brute de l'État	3.0	3.5	-2.7	-9.1	-9.9	-8.1	-7.1
Recettes totales	37.3	34.9	35.5	33.7	34.2	34.4	34.0
Dépenses totales	35.8	33.9	42.8	47.9	66.2	44.5	42.6
Solde	1.5	1.0	-7.3	-14.2	-32.0	-10.0	-8.6
<i>Pour mémoire</i>							
Taxes sur les plus-values et les transactions financières	1.1	2.5	1.7				
Mesures d'aide aux banques				2.5	20.1		

Source: Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Statistiques de recettes fiscales de l'OCDE ; Programme de stabilité actualisé en 2011 ; Budget 2011

Le rétablissement de la viabilité budgétaire exigera de la détermination. Après le redressement d'envergure opéré de 2008 à 2010, qui a permis d'interrompre la dégradation de la situation budgétaire, le gouvernement applique un programme à moyen terme de correction du déséquilibre ayant pour but de ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2015 (tableau 1.2). À peu près 60 % des mesures applicables de 2008 à 2012 portent sur les

Tableau 1.2. **Objectifs et mesures en matière d'assainissement**
% du PIB

	2008-10 ¹	2011	2012	2013	2014	2015
Objectif de solde budgétaire global ²	-21.9	-20.0	-2.6	-2.2	-2.7	-2.8
Mesures d'assainissement requises ³				2.0		
Mesures d'assainissement appliquées et programmées	9.3	3.8	2.2			
Dépenses						
Courantes	5.7	2.5	1.3			
En capital	4.4	1.3	1.1			
Recettes	1.4	1.1	0.2			
Autres ⁴	3.5	0.9	0.9			
	-	0.4	-	-	-	-

Note : Les mesures d'assainissement prévues pour 2012 sont compatibles avec celles contenues dans le Programme de stabilité actualisé de 2011 et dans le Mémoire d'accord du programme conjoint UE-FMI. Le gouvernement définira un plan d'assainissement budgétaire à moyen terme pour la période 2012-2015 dans les perspectives prébudgétaires d'octobre. Les prévisions de l'OCDE sont utilisées pour le PIB. Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme de leurs composantes car les chiffres ont été arrondis.

1. Effet en 2010 des mesures prises de 2008 à 2010.
2. En 2010, solde budgétaire global à l'exclusion des mesures d'aide aux banques qui représentent 20.1 % du PIB. L'objectif de solde budgétaire global est celui du gouvernement. Le programme UE-FMI exige que le déficit des administrations publiques ne dépasse pas 10.6 % du PIB en 2011, 8.6 % du PIB 2012 et 7.5 % du PIB en 2013.
3. Prévision par le Secrétariat des mesures requises pour atteindre l'objectif mesuré par la variation du solde primaire sous-jacent.
4. Comprend les cessions d'actifs, les augmentations de dividendes et les économies sur les charges d'intérêts.

Source : Programme de stabilité actualisé de 2011, Budget de 2011 et calculs du Secrétariat.

dépenses ; il s'agit de réductions des salaires et des effectifs dans le secteur public ainsi que de coupes dans la protection sociale et les investissements. Sur le plan des recettes, les principales dispositions prises jusqu'en 2010 ont été l'introduction d'un prélèvement sur les revenus ainsi que le relèvement des cotisations de sécurité sociale et de santé que le budget 2011 a fusionnées sous forme d'une cotisation sociale unique. Les recettes fiscales augmentent encore en 2011-2012 sous l'effet d'une série de mesures: élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu, diminution de l'allégement fiscal sur les versements pour la retraite, réduction d'autres dépenses fiscales, instauration d'une taxe forfaitaire provisoire sur les propriétaires de logements (qui sera remplacée ultérieurement par un impôt basé sur la valeur du patrimoine immobilier), majoration de la taxe carbone et réforme de l'imposition des plus-values.

L'effort d'assainissement réalisé en 2011 se révèle conforme aux attentes. Selon les données à haute fréquence, les recettes fiscales sont proches de l'objectif du budget 2011, alors que les dépenses sont gérées dans les limites définies par le gouvernement. Aussi longtemps que l'évolution de l'économie correspond aux prévisions officielles, le gouvernement aura effectué à la fin de 2011 les deux tiers environ de l'ajustement nécessaire pour atteindre son objectif de déficit en 2015. Néanmoins, en vertu du programme, le déficit global, même en baisse, restera important pendant quelque temps (se situant encore au-dessus de 7 % du PIB en 2013). Les économies résultant des réductions de taux d'intérêt sur l'aide financière extérieure devraient être utilisées pour approfondir l'assainissement. En outre, si la croissance le permet, les autorités devraient introduire d'autres mesures pour réduire le déficit plus vite que ne l'exige le programme. Cela contribuera à améliorer le sentiment des marchés des capitaux et limitera l'accumulation de la dette, qui est déjà élevée, et allégera la charge de remboursement future. Comme l'économie irlandaise est très ouverte, le multiplicateur budgétaire est assez limité, ce qui atténue le freinage exercé par un plus grand effort d'assainissement. Il importe, cependant, que les objectifs de déficit soient réalistes, car l'expérience à ce jour

permet de penser que le respect des objectifs présente d'importants avantages en termes d'amélioration du sentiment des marchés des capitaux et de diminution des taux obligataires, même si le déficit reste important à court terme.

Rétablir la viabilité à moyen terme

Il ressort des prévisions de l'OCDE que la dette des administrations publiques (selon la définition de Maastricht) culminera à quelque 117 % du PIB en 2013, en supposant que le gouvernement respecte le programme d'ajustement. Ce haut niveau d'endettement limitera sévèrement les possibilités d'une action discrétionnaire pour faire face aux récessions cycliques et aux changements structurels du futur. En outre, la situation budgétaire doit être renforcée dans la perspective des tensions sur les dépenses de santé publique et de retraite résultant du vieillissement, dont on prévoit qu'elles auront en Irlande une incidence supérieure à la moyenne (Commission européenne, 2009 ; OCDE, 2011).

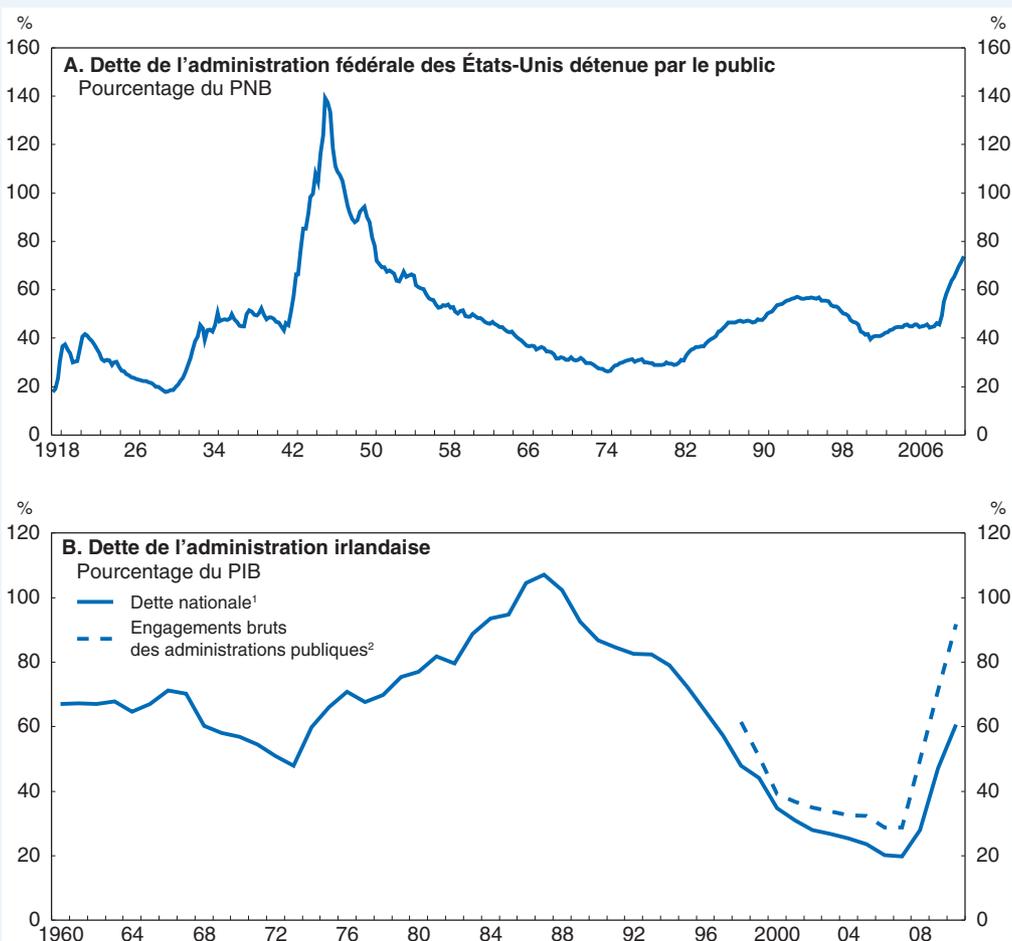
Les perspectives de croissance à moyen terme conditionneront les chances de réussite des plans de rétablissement de la viabilité budgétaire au moyen d'une stabilisation, puis d'une réduction, du ratio dette/PIB (encadré 1.1). Toutes choses égales par ailleurs, même une accélération relativement modeste de la croissance à cet horizon, de l'ordre de 1 % par an, peut avoir un effet significatif sur la trajectoire de la dette (annexes 1.A1 et 1.A2). Les réformes structurelles visant à augmenter la croissance (chapitres 2 et 3) ont donc un rendement potentiel élevé au regard de la viabilité budgétaire. La plus grande contribution possible de la politique budgétaire à la viabilité consiste à restaurer la crédibilité en appliquant strictement les objectifs du gouvernement, afin de créer un cercle vertueux de baisse des déficits et des taux d'intérêt du marché. Pour gagner la confiance des investisseurs, les autorités doivent s'opposer à tout glissement et prendre, le cas échéant, de nouvelles mesures pour rester sur la trajectoire voulue.

Encadré 1.1. Croissance et politique budgétaire en phase de désendettement

Un examen des périodes de réduction de la dette souveraine au fil du temps et dans différents pays incite à penser que la croissance a un grand rôle à jouer dans ce domaine. Il montre bien l'importance pour l'Irlande d'effectuer des réformes structurelles stimulant la croissance pour résoudre ses problèmes budgétaires. Les expériences des États-Unis et de l'Irlande (graphique 1.2) offrent une perspective historique. Aux États-Unis, pendant trois périodes distinctes, une réduction soutenue de la dette est allée de pair avec la conjonction d'une croissance un peu supérieure à la moyenne à long terme et d'un quasi-équilibre budgétaire, sans que la politique budgétaire soit particulièrement restrictive. De 1919 à 2010, la croissance du PNB réel a été de 3.1 % en moyenne et le solde budgétaire de -3.1 % du PNB. En revanche, au cours des phases de désendettement de 1921-1929, 1945-1974 et 1993-2001, la première variable a été de respectivement 4.4 %, 3.7 % et 3.9 % du PNB en moyenne et la deuxième de 0.9 %, -0.8 % et -0.7 %. L'Irlande elle-même a fait une expérience similaire. De 1961 à 2010, la croissance du PIB a été de 4.5 % en moyenne et le solde budgétaire est ressorti à -4.8 % du PIB ; en revanche, pendant les deux phases de désendettement, 1966-1973 et 1987-2007, le PIB a augmenté en moyenne de 5.3 % et de 6.4 % tandis que le solde budgétaire est ressorti à -3.3 % et -0.6 % du PIB.

Encadré 1.1. Croissance et politique budgétaire en phase de désendettement
(suite)

Graphique 1.2. Dette souveraine



1. La dette nationale est la dette de l'État central minorée des actifs liquides disponibles pour son remboursement.
2. Les engagements bruts des administrations se composent de la dette nationale et des engagements des collectivités locales sans déduction des encaisses liquides.

Source : NBER ; Agence nationale irlandaise de gestion de la trésorerie et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527148>

D'un point de vue international, les données disponibles de comptes nationaux montrent que, 7 fois sur 9, la croissance du PIB a concouru notablement à la réduction de la dette. Dans certains cas, comme celui des Pays-Bas, la contribution de la croissance du PIB nominal dépasse celle du solde primaire (tableau 1.3.).

Encadré 1.1. Croissance et politique budgétaire en phase de désendettement (suite)

Tableau 1.3. Décomposition des périodes de réduction de la dette souveraine
% du PIB

	Période	Variation de la dette brute ¹	Contribution :				
			Des intérêts nets	Du solde primaire	De la croissance du PIB réel	De l'inflation	D'autres facteurs ²
Danemark	1993-2007	-28.0	28.7	-21.3	-2.6	-2.4	-20.5
Belgique	1993-2007	-22.6	85.1	-24.0	-22.7	-22.6	-28.4
Pays-Bas	1993-2007	-24.9	41.2	-20.0	-26.7	-23.1	-26.4
Nouvelle-Zélande	1993-2007	-28.0	19.5	-27.1	-21.7	-2.3	16.6
Suède	1997-2008	-24.8	19.4	-22.2	-2.4	0.3	-29.8
Espagne	1996-2007	-23.9	27.1	-21.3	-27.3	-25.4	-2.0
Irlande	1999-2007	-23.3	10.8	-25.3	-20.1	-2.5	-2.2
Australie	1995-2008	-27.7	19.3	-24.0	-2.2	-2.5	-27.4
États-Unis	1993-2001	-27.4	24.0	-25.6	-23.7	-2.0	-2.1

1. Engagements financiers bruts des administrations sur la base des SCN.

2. Il s'agit des variations des actifs financiers, des effets d'évaluation et d'un petit facteur résiduel

Source : Base de données du n° 89 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Amélioration du cadre budgétaire

Le cadre de la gestion budgétaire peut beaucoup contribuer à atteindre les objectifs et à renforcer la crédibilité de la politique. Depuis cinq ans, l'Irlande l'a perfectionné sur plusieurs points : intégration des estimations des dépenses de protection sociale aux autres catégories de charges au sein d'un budget unifié, introduction dans les ministères d'états annuels de la production qui rattachent les produits et les dépenses aux programmes, formulation à la fin de 2010 d'un plan budgétaire à moyen terme détaillé comprenant des plafonds de dépenses (Plan de redressement national 2011-2014) et actualisation du Programme de stabilité en avril au lieu de décembre conformément au dispositif de « semestre européen » destiné à améliorer la gestion budgétaire dans l'UE. De plus, le ministère des Finances publie mensuellement une comparaison des résultats en matière de dépenses et de recettes avec les objectifs du budget, ce qui permet de suivre en temps utile son exécution. Ces divers progrès constituent une base solide pour lancer les réformes de grande portée du cadre budgétaire requises par le programme, dont l'adoption d'une nouvelle loi de responsabilité budgétaire avant la fin de 2011 et la création d'un Conseil budgétaire indépendant, intervenue en juin 2011. Outre ce conseil, il est proposé que les principaux éléments du cadre budgétaire global soient les suivants: un plan à moyen terme, des règles en matière de solde et de plafonds de dépenses ainsi que l'instauration de la budgétisation axée sur les performances (Département des finances, 2011).

Budgétisation à moyen terme

L'ensemble des éléments du cadre de gestion budgétaire peut créer un système dans lequel ils se renforcent mutuellement pour aider le gouvernement à atteindre ses objectifs à moyen terme. La dette de l'Irlande étant élevée, la politique budgétaire doit privilégier sa stabilisation et sa réduction pendant plusieurs années. Pour y parvenir, il faudra aller

au-delà de l'objectif normal à moyen terme de l'UE qui consiste à équilibrer à peu près le budget. Pour ancrer de façon transparente le dispositif d'encadrement à moyen terme des dépenses, le gouvernement devrait envisager l'adoption d'un objectif de ratio dette/PIB réalisable à une date spécifiée. Un objectif de dette constitue une cible visible permettant d'ancrer la politique à moyen terme, ce qui favorise la prudence budgétaire et l'adoption de réformes améliorant la croissance. Il peut aussi être un outil simple et transparent au moyen duquel le gouvernement communique au public et aux marchés financiers ses messages et ses engagements de politique budgétaire. Sur la base de prévisions macroéconomiques réalistes, le gouvernement devrait faire passer le solde affiché de -2.8 % du PIB en 2015 à 1.3 % en 2020 et à 2.7 % en 2025 pour abaisser la dette à moins de 60 % du PIB en 2025. Au regard de l'expérience de l'OCDE, ce cheminement du solde affiché ne serait pas exceptionnel. Au cours des 10 à 15 dernières années, la Corée, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suède ont tous dégagé durablement des excédents substantiels, dépassant parfois 4 % du PIB.

Le cadre comportera aussi un plan budgétaire et économique à moyen terme. Il est suggéré qu'il englobe l'année budgétaire et au moins les deux exercices suivants (Département des finances, 2011). Il conviendrait aussi d'envisager le maintien officiel de l'horizon quadriennal du plan de redressement national, parce que cela donnerait plus de marge pour démontrer comment on progressera vers la réalisation des objectifs ultimes. Pour être une composante utile du cadre de gestion budgétaire, le plan devra être à la fois réalisable et faire l'objet d'un engagement fort. Il faudra pour cela qu'il repose sur des hypothèses économiques raisonnables et tienne compte des préférences politiques. Le plan devrait comprendre un objectif à moyen terme clairement spécifié pour la dette, un cheminement du déficit affiché et des estimations de l'action budgétaire discrétionnaire nécessaire pour y parvenir. On devra aussi y trouver des estimations de dépenses et de recettes, année par année, et les mesures spécifiques qui seront prises pour concrétiser les objectifs. Les hypothèses sous-tendant le plan devront être énoncées de façon transparente pour lui donner de la crédibilité et pour permettre un suivi effectif par le Conseil budgétaire, le parlement et la population en général.

Règles budgétaires

Des règles budgétaires peuvent contribuer à l'exécution effective du plan et à la réalisation d'un objectif budgétaire à moyen terme. Toutefois, l'expérience passée laisse penser que des règles trop rigides sont souvent inapplicables et non respectées dans les faits (Schick, 2010). Il faut aussi qu'elles soient assez simples pour être facilement comprises et suivies par le parlement et la population, aient une large couverture et soient facilement opérationnelles. Le gouvernement actuel propose d'adopter trois grandes règles budgétaires: une règle de correction des finances publiques précisant l'effort minimum de redressement du solde primaire applicable quand la dette dépasse 90 % du PIB ; une règle de prudence précisant l'effort minimum de redressement du solde budgétaire ajusté en fonction du cycle dans le cas où la dette est inférieure à 90 % du PIB, mais où le gouvernement n'a pas atteint un objectif à moyen terme spécifié ; une règle de dépenses viable, qui obligerait l'ensemble des charges courantes de l'État à augmenter au même rythme que la croissance nominale à moyen terme une fois que l'objectif à moyen terme serait atteint.

Les règles formulées en termes de solde corrigé des effets cycliques ou mesuré « sur l'ensemble du cycle » sont malaisées à appliquer et à surveiller ; en effet, elles dépendent

d'une prévision du degré des capacités inemployées qui ne peut être observé et dont l'estimation est particulièrement délicate dans une petite économie ouverte comme l'Irlande. Le Conseil suédois de politique budgétaire a jugé difficile d'apprécier le respect de l'objectif officiel d'un excédent de 1 % pendant la durée totale du cycle conjoncturel (Calmfors, 2010). Les différends à propos des dates de commencement et d'achèvement du cycle comptent parmi les aspects les plus controversés de la règle appliquée au Royaume-Uni jusqu'à la fin de 2008 (OCDE, 2009). Le recours à des mesures de ce type peut aussi entraîner des erreurs de politique. Rétrospectivement, il s'avère que les mesures initiales du solde budgétaire corrigé des effets cycliques ont donné une vision trop optimiste de la situation budgétaire irlandaise avant la crise qui a peut-être contribué à la forte hausse des dépenses en 2007, avant son déclenchement. À la fin de 2006, au moment de l'élaboration du budget de 2007, le gouvernement irlandais estimait à 2.7 % du PIB le solde budgétaire corrigé de 2006. À la mi-2007, l'OCDE formulait une estimation similaire de 2.5 % du PIB. Mais, en octobre 2011, elle estime que le solde ainsi défini ne représentait que 0.8 % du PIB en 2006.

Une fois que l'on a fixé un objectif à moyen terme pour la dette ou le solde budgétaire, l'importance de l'action discrétionnaire menée année après année pour l'atteindre est une question largement technique. Le ministre des finances doit en conserver la responsabilité. Sur cette base, on détermine ensuite les plafonds de dépenses nominales à moyen terme. Ces plafonds (ou règles de dépenses) peuvent constituer un engagement opérationnel de prudence budgétaire du gouvernement. L'avantage de ce type de règle est que les violations sont relativement transparentes et que les ministres dépensiers peuvent avoir à rendre compte de leurs actions (Atkinson et van den Noord, 2001 ; Guichard *et al.* 2007 ; Price, 2010). Dans ce système, il y a une séparation claire entre les responsabilités techniques et les responsabilités ministérielles de contrôle des dépenses, ce qui permet de mieux voir où une correction est nécessaire si le budget s'écarte des objectifs à moyen terme. Comme toutes les règles, une règle de dépenses suscitera des tentatives de contournement. Afin de remédier partiellement à ce problème, la règle devrait avoir une grande portée et couvrir l'ensemble des charges (Price, 2010). Elle pourrait aussi englober les dépenses fiscales, mais cela la compliquerait car elles sont difficiles à définir. À tout le moins, il conviendrait de les surveiller attentivement (Anderson et Minarik, 2006) peut-être au moyen d'une règle obligeant à compenser ailleurs les pertes de recettes correspondantes. Depuis 2004, l'Irlande soumet les dépenses en capital à une programmation pluriannuelle. Pour améliorer la transparence, il faudrait envisager d'intégrer au sein d'un plafond global les plafonds de dépenses courantes proposés et les limitations existantes des dépenses en capital.

Création d'un Conseil budgétaire

Comme le recommandait la précédente *Étude économique de l'OCDE sur l'Irlande*, le gouvernement a mis en place en juin 2011 un Conseil budgétaire indépendant. Il se compose de 5 conseillers indépendants, nommés par le ministre des finances (deux irlandais et trois experts internationaux), et d'un secrétariat permanent de 4 personnes. On se félicite de la présence d'experts internationaux de politique budgétaire, parce qu'elle donnera au gouvernement une plus large gamme de points de vue indépendants pour déterminer sa politique, et c'est l'un des avantages importants d'une telle instance. Le Conseil établira des rapports trois fois par an : avant et après le budget ainsi qu'après la publication en mai du Programme de stabilité. Des rapports seront soumis au Parlement et

publiés dans un délai de 24 heures après leur transmission au ministre des Finances. Le Conseil peut jouer un rôle important pour renforcer l'engagement à l'égard du cadre de la gestion budgétaire et pour en améliorer le fonctionnement. Il devra surveiller le respect des règles officielles et apprécier si l'objectif à moyen terme du gouvernement est conforme à une gestion budgétaire et économique prudente, et si ses décisions budgétaires permettront de le réaliser. Il faut que le Conseil budgétaire émette des jugements et des recommandations à caractère normatif sur la politique budgétaire au lieu de s'en tenir à des avis, car des preuves existent que cela augmente l'efficacité d'un conseil (Debrun, Hauner, Kumar, 2009). Il devra aussi évaluer les prévisions et les hypothèses qui sous-tendent le plan à moyen terme. L'expérience internationale montre que des prévisions économiques trop optimistes sont une source importante d'une tendance au déficit (Hagemann, 2010).

Budgétisation axée sur les performances

Un contrôle effectif des dépenses publiques nécessite de disposer d'informations non seulement à propos du financement des programmes, mais aussi en ce qui concerne les produits et les résultats. L'un des aspects de la réforme du cadre de la gestion budgétaire est une évolution progressive vers une budgétisation orientée vers les performances. Depuis 2007, les ministères établissent des états annuels de leur production qui donnent des renseignements sur les dépenses et les services en se basant sur les programmes. Mais, comme les produits ne sont pas toujours classés de la même façon que les estimations budgétaires, il est difficile au parlement d'utiliser ces données pour exercer son contrôle. Une nouvelle amélioration a été réalisée dans le budget 2011 qui donne des informations sur les produits conjointement aux dotations pour le ministère des Finances et pour celui de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation. Il est prévu que cette présentation soit étendue à tous les ministères dans le budget de 2012.

Pour s'assurer que la procédure budgétaire est efficace et faciliter un suivi approprié de l'usage des crédits, le gouvernement devrait continuer à perfectionner les indicateurs de performance et de résultats qui figurent dans les estimations budgétaires. Cette procédure offre elle-même l'occasion de recueillir les réactions des parlementaires et du gouvernement sur les moyens d'améliorer les indicateurs afin qu'ils permettent de mieux évaluer la manière dont les fonds sont dépensés ; la communication de ces réactions aux ministères et aux agences devrait faire partie de la procédure. La budgétisation axée sur les performances peut aussi contribuer beaucoup à une efficacité accrue du secteur public.

Améliorer l'efficacité de la dépense publique

Améliorer l'efficacité du secteur public est un bon moyen de réduire le déficit budgétaire d'une façon durable et relativement favorable à la croissance. L'Irlande applique depuis un certain temps un programme poursuivant cet objectif. L'idée initiale de services publics davantage axés sur les performances avait été lancée au milieu des années 90 (Initiative de gestion stratégique), mais, jusqu'à une date récente on s'est davantage attaché à mettre en place des procédures qu'à améliorer les produits et les résultats (OCDE, 2008). Une nouvelle impulsion a été donnée par les difficultés budgétaires, la réduction des coûts par une plus grande efficacité du secteur public étant une composante importante du programme de redressement. En 2009, un groupe d'experts a fait un rapport sur la façon d'alléger les effectifs et les dépenses des services publics, et cette tâche a été confiée à un

nouveau ministère de la Dépense publique et des Réformes composé d'anciens services du ministère des Finances et du Premier ministre.

L'accord 2011-2014 sur les services publics (accord de Croke Park), conclu entre l'État et les syndicats de la fonction publique, a posé certains des principes fondamentaux guidant l'amélioration de l'efficacité. À la suite des baisses de rémunérations nettes intervenues en 2008 et 2010 (dont l'imposition d'une déduction au titre de la retraite sur les salaires des agents publics), le gouvernement s'est engagé à ne pas procéder à des réductions supplémentaires des rémunérations du personnel existant en contrepartie de la paix sociale et de mesures visant à réaliser des gains d'efficacité, y compris par une réorganisation de la prestation de services publics (encadré 1.2.). L'examen exhaustif des charges publiques constituera une étape importante de cette réorganisation et on propose de le renouveler tous les deux ou trois ans dans le cadre du nouveau dispositif de gestion budgétaire. Les rapports d'examen des dépenses de tous les départements avaient été reçus à la fin septembre 2011 et serviront de base au processus budgétaire de 2012.

Encadré 1.2. **Réformer les agences administratives non commerciales**

À la fin d'avril 2010, l'Irlande comptait 15 ministères d'État complétés par environ 250 agences administratives non commerciales et 300 agences locales. Le nombre, le rôle et la gouvernance de ces agences sont controversés et sur veillés de près, notamment à l'occasion de l'examen exhaustif des dépenses publiques. Précédemment, le *Rapport du groupe spécial sur les effectifs des services publics et les programmes de dépenses (2009)* avait constaté de nombreuses duplications de produits dans les agences et les ministères. Il serait possible d'en réduire le nombre et d'augmenter l'efficacité du secteur public en mettant fin aux activités de certaines agences et en intégrant d'autres aux ministères de l'État ou en les fusionnant. Le rapport du groupe spécial recommande par exemple que les fonctions d'aide aux entreprises, qui sont dispersées entre les ministères et les agences au niveau local et national, soient regroupées au sein d'une seule agence nationale d'aide à l'industrie irlandaise dotée de succursales locales. Des concentrations de ce type permettraient de diminuer les doubles emplois, les effectifs et d'autres charges, par exemple immobilières, tout en facilitant une mesure commune des performances et une plus grande cohérence des interventions publiques dans les différents secteurs. La création d'agences plus grandes au moyen de fusions devrait aussi permettre de renforcer le contrôle global de la dépense publique, les petites agences à budget limité suscitant généralement peu d'attention. Toutefois, on doit veiller à ce que le processus législatif de rationalisation des agences ne traîne pas en longueur, comme dans le passé, car il en résulte une forte incertitude qui a des effets négatifs sur la productivité.

En Irlande, les agences ont habituellement beaucoup d'autonomie en matière de politique, mais peu d'autonomie de gestion des finances et des ressources humaines ; en outre, elles sont souvent dotées de conseils de direction très étoffés (McGauran, 2005, OCDE, 2008). La gouvernance souffre de plusieurs faiblesses. Les ministères ne disposent pas de moyens suffisants pour surveiller efficacement leurs agences. Il y a aussi parfois un décalage entre le mode de gouvernance et les fonctions des agences. Ainsi, beaucoup d'entre elles opèrent dans des domaines clairement définis et fournissent des produits précis, tandis que leurs objectifs

Encadré 1.2. Réformer les agences administratives non commerciales (suite)

de performance et les critères de mesure sont assez facilement identifiables. Ces agences de prestation de services ayant besoin d'une autonomie de gestion, mais de peu d'indépendance de politique, l'existence d'un large conseil comprenant des représentants de nombreuses parties prenantes différentes est superflue et peut-être même contreproductive. En l'occurrence, une « agence ministérielle », directement responsable de la gestion de produits spécifiés vis-à-vis d'un ministère fixant la politique en ce domaine, peut être plus appropriée (OCDE, 2008). De plus, les conseils ou les instances de direction sont de trop grande dimension ; ils comptent en moyenne 12 personnes, alors qu'au regard des meilleures pratiques du secteur privé 6 à 9 suffiraient sans doute (MacCarthaigh, 2010). Le recours sans nécessité véritable à des conseils participatifs augmente aussi le risque de capture par des groupes d'intérêts (McGauran, 2005). Du fait de la multiplicité des agences et de l'absence d'indicateurs de performance, il est pratiquement impossible au parlement d'évaluer l'efficacité de leurs dépenses. Dans le cadre de l'effort global d'amélioration de l'efficacité du secteur public, une partie importante de la réforme des agences devrait consister à privilégier davantage la performance en leur donnant une plus grande autonomie de gestion, mais une moindre autonomie de politique, la fixation des objectifs sur ce point étant plus centralisée (OCDE, 2008). Cela pourrait contribuer à réduire la tendance à une extension des missions ainsi qu'à accroître la responsabilité à l'égard de l'État et à maximiser l'efficacité opérationnelle pouvant résulter de l'existence d'agences indépendantes. Il conviendrait de réduire le nombre et la dimension des conseils de direction, tout en les rendant plus conformes aux fonctions des agences. Enfin, il faudrait concevoir des critères clairs de création des agences qui seraient toutes sujettes à un réexamen périodique de leurs fonctions ; on se demanderait même si la fonction justifiant leur création est encore nécessaire.

L'accord de Croke Park gèle les rémunérations jusqu'en 2014 et harmonise les conditions d'emploi pour faciliter la mobilité dans les services publics ; il restreint également les promotions et le recrutement. Les effectifs totaux ont ainsi été ramenés de 319 000 en 2008 à 308 000 en 2010. L'objectif est d'arriver à 295 000 en 2014 (un retour au niveau de 2005), ce qui représente une compression de l'ordre de 3 300 agents par an. Au total, on attend des mesures prises de 2011 à 2014 une baisse d'1.2 milliard d'euros (ou 8 %) de la masse salariale publique. Le premier réexamen officiel de l'accord de Croke Park a conclu que les effectifs des services publics baissaient plus vite que ne l'exigent les objectifs, mais aussi que l'on ne progressait pas assez dans certains des domaines susceptibles de générer des économies d'efficacité, par exemple le regroupement des services et le partage de l'information entre les entités administratives.

Indicateurs de performance

Comme le reconnaît le gouvernement, atteindre les meilleures pratiques en matière d'efficacité du secteur public exige de se concentrer davantage sur les performances (OCDE, 2008). Améliorer les indicateurs de performance, développer la contestabilité dans les services publics ainsi que donner aux gestionnaires davantage de responsabilité et de pouvoir sur le plan des ressources humaines sont des mesures susceptibles d'accroître l'efficacité du secteur public. De meilleurs indicateurs sont nécessaires parce que l'efficacité des services publics dépend en définitive des données dont disposent les décideurs. En outre, ils viennent en complément de la proposition d'évaluation complète

des dépenses tous les deux ou trois ans. Des indicateurs montrant que si les dépenses actuelles permettent d'atteindre les objectifs de l'État, ils augmenteront l'efficacité de ces exercices. Tout en concourant à une répartition judicieuse des crédits budgétaires, les indicateurs de performance peuvent jouer un rôle utile en faisant progresser directement l'efficacité au stade de la fourniture des produits. En concevant de solides indicateurs de produits et de résultats, par exemple au niveau de chaque école (chapitre 3) ou poste de police, et en les diffusant publiquement, on peut inciter les gestionnaires à rechercher en quoi leur organisation diffère et comment elle peut faire mieux (Lundsgaard, 2002).

Une comparaison des indicateurs de performance utilisés avec ceux de l'Australie, du Canada et des États-Unis montre que l'Irlande pourrait perfectionner ceux relatifs aux produits et aux résultats en recourant davantage au quantitatif, mais aussi en ajoutant des données historiques et un objectif pour faire apparaître les tendances des performances (Boyle, 2009). Afin de maximiser les avantages nets des indicateurs de performance pour l'efficacité publique, il faudrait donner la priorité à la conception d'indicateurs couvrant les domaines les plus importants de la dépense publique. Il conviendrait en particulier de mettre l'accent sur la santé et l'éducation, qui représentent ensemble 70 % de l'emploi public et 75 % de la masse salariale relevant du budget (Boyle, 2010). Cela réduirait le risque que les indicateurs deviennent un exercice bureaucratique coûteux sans avantages tangibles. Il est aussi nécessaire que les indicateurs facilitent les comparaisons entre ministères, agences et programmes, ce qui exige qu'ils soient conçus et présentés de façon cohérente.

Il faut fournir à la fois des indicateurs de produits et de résultats. En définitive, l'État cherche à obtenir des résultats (par exemple moins de décès par kilomètre parcouru), mais on doit aussi s'efforcer de démontrer l'existence de liens entre les produits administratifs (les patrouilles de police, par exemple) et les résultats. Les indicateurs doivent donc s'accompagner d'une description des performances appuyée sur des preuves pour que l'utilisateur comprenne mieux comment les produits contribuent à une amélioration des résultats. La nécessité de présenter des arguments peut servir à motiver des pratiques souhaitables destinées à prouver l'existence de liens de causalité, par exemple les informations tirées d'expériences pilotes aléatoires ; cela rend ensuite les décideurs plus confiants à l'égard de la robustesse et du caractère significatif des indicateurs. La description des performances peut aussi permettre de parer une difficulté : il arrive que les indicateurs de performance incitent les ministères et les agences à ne rechercher que la réalisation d'un objectif de production donné, même si elle n'a pas d'incidence sur le but poursuivi par l'État (une baisse du taux de criminalité).

Contestabilité

Dans le cadre du réexamen complet des dépenses publiques, le gouvernement demande aux ministères de reconsidérer le mode de prestation des services, y compris en se demandant si certains peuvent être fournis plus efficacement par le secteur privé. Rendre plus contestable la prestation de services à l'État ou pour son compte peut permettre d'obtenir plus d'un même montant de dépense. Le secteur privé peut donner des références de coûts au secteur public, inciter à améliorer l'efficacité et faire réaliser des économies. Il est possible d'instaurer la concurrence et une plus grande incitation à opérer efficacement dans la prestation de services publics en recourant à divers moyens institutionnels : étalonnage entre les agences publiques existantes, emploi d'indicateurs

selon les modalités décrites ci-dessus, recours aux appels d'offres et à la sous-traitance, élargissement des choix offerts aux usagers.

Il n'existe pas de méthode convenant à toutes les situations et les politiques menées en ce domaine doivent tenir compte des caractéristiques du service fourni, de la structure du marché (par exemple un monopole naturel), des possibilités de progrès technologiques, du degré d'information des consommateurs et des coûts de transaction (Bel, Fageda et Warner, 2010). L'étalonnage et les contrats de performance constituent une option viable pour la défense, la sécurité et les fonctions administratives de base, domaines où il ne peut y avoir une forte concurrence avec le secteur privé. Mais on peut recourir aux appels d'offres et à la sous-traitance pour les fonctions d'intendance telles que le nettoyage, la gestion des salaires et l'entretien des bâtiments. Il ressort de données tangibles que cela peut générer des économies de 10 à 30 % (Lundsgaard, 2002). On devrait aussi envisager des appels d'offres pour effectuer le nouveau partage des services prévu par l'accord de Croke Park, comme c'est déjà le cas du nouveau centre de partage des services de ressources humaines dans la fonction publique qui s'occupera des aspects transactionnels. Les appels d'offres pourraient peut-être aussi jouer un rôle important pour trouver les nouvelles solutions de TIC et d'administration demandées par l'accord ainsi que pour donner le moyen à l'État de faire un meilleur usage de l'importante expertise en matière de TIC et d'Internet qui existe déjà en Irlande.

Donner plus de choix aux usagers est aussi susceptible d'intensifier la concurrence et de renforcer les incitations à opérer efficacement. La réorganisation des services publics de l'emploi (SPE) en Irlande donne l'occasion de sous-traiter à divers prestataires de formation et d'élargir l'éventail des formations offertes aux sans-emploi (chapitre 3). En Australie, cette politique a diminué les coûts et amélioré le degré de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs à l'égard du SPE (Elliot *et al.*, 2005). Mais les résultats des prestataires ont été inégaux, comme c'est souvent le cas lorsque des services publics sont fournis par le secteur privé. Cela souligne l'importance de s'assurer au préalable que les ministères ont l'expertise nécessaire pour sous-traiter efficacement. On doit aussi veiller au respect des objectifs d'équité dans un système donnant plus de place au choix des utilisateurs et éviter des problèmes tels que « l'écémage », c'est-à-dire la sélection des clients « faciles » par les prestataires. En l'absence de précautions appropriées, un système de ce type peut tendre à favoriser les personnes à revenu élevé et mieux informées (Besley et Ghatak, 2003). Il peut être nécessaire d'ajuster les financements en fonction des caractéristiques des usagers et, là où l'évaluation des services exige une supervision professionnelle, on pourrait s'en tenir à un nombre limité de prestataires agréés par l'État (Lundsgaard, 2002).

Gestion des ressources humaines

Pour faire progresser l'efficacité, l'Irlande doit aussi continuer à améliorer la gestion des ressources humaines dans les services publics. Les agences administratives, en particulier, sont gênées par le manque d'autonomie en ce domaine (McGauran *et al.*, 2005). À court terme, le besoin urgent de redresser la situation budgétaire dans le cadre institutionnel actuel (caractérisé surtout par des contrats permanents, des coûts de licenciement élevés, l'emploi à vie de fait et l'accord de Croke Park qui exclut les licenciements) exige une régulation centralisée des effectifs et des rémunérations pour faire des économies. Mais une démarche de cette nature peut être préjudiciable à la qualité

des services publics et donc à l'efficacité à moyen terme ; l'interdiction de recruter et la fixation centralisée des effectifs empêchent les gestionnaires de décider comment réaliser au mieux les objectifs de résultats, tandis que les moratoires sur le recrutement peuvent entraîner une dégradation qualitative du personnel si les éléments les plus qualifiés partent.

Pour atteindre l'objectif officiel d'une plus grande orientation des services publics sur la production, on doit assouplir la gestion des ressources humaines. Il existe une certaine contradiction entre le contrôle centralisé de ces ressources et la mise en place d'un système vraiment axé sur les performances. Pour réaliser efficacement leurs objectifs, les gestionnaires du secteur public ont besoin de flexibilité et les ressources humaines constituent l'une des principales variables. Il faudrait envisager de confier finalement la responsabilité des coûts de personnel aux hauts responsables des ministères et des agences dans le cadre d'une enveloppe salariale fixée au niveau central ; cela donnerait à ces entités plus de latitude pour choisir le dosage de personnel le plus efficace pour réaliser les objectifs de production et de résultats. Cela serait aussi conforme au dispositif budgétaire global de limitation des dépenses. Un système de ce type risquerait de générer un dépassement des dépenses et une hausse indésirable des effectifs totaux sur lesquels il serait difficile de revenir. On pourrait atténuer ce problème en incitant les hauts responsables à respecter le plafonnement de la masse salariale et en négociant avec les syndicats de la fonction publique la création d'un régime de licenciement moins coûteux dans les services publics. Cela serait difficile, mais la forte protection de l'emploi conférée par les contrats permanents pousse un État aux moyens limités à maintenir de sévères restrictions sur les recrutements avec contrat permanent.

L'examen de la gestion publique par l'OCDE en 2008 (*OECD Public Management Review*) a conclu que l'Irlande n'obtenait pas le niveau de mobilité de la fonction publique que devrait lui valoir son système de carrière, qui a pour but de disposer de généralistes. Il a aussi été constaté à cette occasion que ce système permettait difficilement de recruter de nouvelles compétences et souffrait d'une absence de spécialisation. L'harmonisation des conditions d'emploi dans l'ensemble des services publics exigée par l'accord de Croke Park devrait permettre d'augmenter la mobilité, mais il faudrait prévoir des exceptions quand la spécificité d'une fonction l'exige. Le redéploiement du personnel pour combler les lacunes, dans le cadre du programme d'efficacité, offre l'opportunité de simplifier les procédures de transfert. Alors qu'au départ il existe une large concurrence pour occuper les postes, le recrutement externe aux échelons supérieurs est plus restrictif. L'accord de Croke Park demande un plus grand recours à des recrutements diversifiés à tous les niveaux et on a opéré une ouverture partielle du recrutement au secteur privé pour les fonctions supérieures ; mais les recrutements effectifs d'origine privée s'avèrent jusqu'à présent très limités. Les besoins de l'État sont de plus en plus complexes. Pour se doter davantage de compétences spécialisées et faciliter la circulation de la main-d'œuvre entre les secteurs privé et public, l'État devrait continuer à élargir la gamme des postes ouverts à des candidats du secteur privé. C'est particulièrement important dans une petite économie comme l'Irlande où il existe un nombre de postulants limité pour les fonctions comportant des exigences techniques.

Encadré 1.3. **Résumé des recommandations en vue de rétablir la viabilité de la dette publique et de rendre le service public plus efficient**

- Appliquer le programme d'aide financière UE-FMI pour ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2015. Utiliser les ressources financières économisées du fait des réductions de taux d'intérêt sur l'aide financière officielle pour accélérer l'assainissement. Si la croissance le permet, pour regagner une plus grande crédibilité auprès des marchés des capitaux et diminuer la charge future des remboursements au titre de la dette, réduire le déficit plus rapidement que ne l'exige le programme. Axer davantage l'effort de redressement sur la baisse des dépenses. Élargir l'assiette de la fiscalité.
- Poursuivre la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion budgétaire. Dans ce contexte, établir un budget pluriannuel. Se focaliser sur un objectif de ratio dette/PIB devant être atteint à une date spécifiée pour ancrer le cadre budgétaire. Plafonner les dépenses nominales définies au sens large chaque année du cadre à moyen terme pour contribuer à la réalisation de l'objectif d'endettement. Conférer dans ce cadre un rôle central au Conseil budgétaire et continuer à y nommer des experts internationaux de la politique budgétaire.
- Pour améliorer l'efficacité du secteur public et l'allocation des crédits, introduire des indicateurs de performance plus perfectionnés, couplés à des données historiques, de façon à faire apparaître les tendances des performances. Concentrer la conception d'indicateurs sur les grands postes de dépenses, notamment l'éducation et la santé. Demander, en accompagnement des indicateurs, une description des performances reliant les produits aux résultats recherchés par l'État.
- Pour obtenir un rendement supérieur des fonds publics, rendre plus contestable la prestation de services à l'État ou pour son compte au moyen de l'étalonnage, de la concurrence, de la sous-traitance, en particulier pour les nouveaux services partagés, et donner plus de choix aux usagers.
- Pour augmenter l'efficacité, réduire les doubles emplois et accroître la responsabilité des conseillers de politique vis-à-vis du gouvernement ; diminuer le nombre d'agences en les fusionnant avec des ministères ou d'autres agences ; introduire des clauses de caducité exigeant un réexamen périodique de la nécessité d'une agence.
- Pour aller vers un système de gestion publique davantage axé sur les performances, donner à l'encadrement supérieur des agences et des ministères la responsabilité de gérer leurs coûts de personnel dans le cadre d'une enveloppe salariale fixée de façon centralisée. Cela conduirait à concevoir des incitations pour que les gestionnaires respectent l'enveloppe et à évoluer vers un système de licenciement moins coûteux dans le secteur public. Pour donner à l'État plus de compétences spécialisées et faciliter la circulation de l'emploi entre les secteurs privé et public, ouvrir le recrutement à des candidats venant du privé à tous les niveaux des services publics.

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choice for Fiscal Rules », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 5(4), 159-208.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.

- Bel, G., X. Fageda et M. Warner (2010), « Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production », *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3), 553-77.
- Bergin, A.T. Conefrey, J. FitzGerald et I. Kearney, « Fiscal Policy for Recovery: The Case of Ireland », Economic and Social Research Institute Paper, Irlande.
- Besley, T. et M. Ghatk (2003), « Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services », *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), 235-49.
- Boyle, R. (2009), « Performance Reporting: Insights from International Practice », *Managing for Performance and Results Series*, Institute of Public Administration, Irlande.
- Boyle, R. (2010), « Public Sector Trends 2010 », *State of the Public Service Series*, 2, Institute of Public Administration, Irlande.
- Calmfors, L. (2010), « The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons », *Paper for Conference on Independent Fiscal Policy Institutions*, Budapest, 18-19 mars. Disponible sur le site : <http://people.su.se/~calmf/sweFiscPolCoBudapestMars2010.pdf>.
- Commission européenne (2009), *Rapport sur le vieillissement 2009 : Projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE27 (2008-2060)*.
- Cournède, B. (2010), « Gauging the Impact of Higher Capital and Oil Costs on Potential Output », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 789.
- DeBrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23.
- Département des finances (2011), *Reforming Ireland's Budgetary Framework: A Discussion Document*, Dublin, mars 2011.
- Elliot, C., R. Owen et A. Stott (2005), « The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare services in Australia and the Netherlands », *United Kingdom Department for Work and Pensions Research Report*, n° 288.
- 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.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829.
- 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.
- Lundsgaard, J. (2002), « Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 331.
- MacCarthaigh, M. (2010), « National non-commercial State Agencies in Ireland », 1, *State of the Public Services series*, Institute of Public Administration, Irlande.
- McGauran, A., K. Verhoest, P. Humphreys (2005), « The Corporate Governance of Agencies in Ireland », *CMPR Research Report*, n° 6, Institute of Public Administration, Irlande.
- OCDE (2008), « Ireland: Towards an Integrated Public Service », *OECD Public Management Reviews*, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, mai.
- Price, R. (2010), « Political Economy of Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 776.
- Schick (2010), « Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2010/2, 1-17.

ANNEXE 1.A1

Simulation des plans de réduction à moyen terme de la dette

L'expérience internationale montre que la croissance du PIB tend à beaucoup contribuer aux réductions de la dette souveraine et que l'avenir budgétaire de l'Irlande est très lié à ses performances économiques. Dans cette annexe, on examine une série de scénarios futurs pour la dette de l'Irlande basés sur diverses trajectoires de redressement qui dépendent des variations de la croissance réelle. Ces dernières sont calculées en fonction de l'évolution récente des économies irlandaise et internationale, par exemple la forte progression du chômage, la hausse générale de l'aversion au risque et la contraction du secteur de la construction.

Les simulations de la dette (à l'exception du scénario pessimiste présenté ci-dessous) sont divisées en deux grandes phases. Dans la première, qui va de 2011 à 2015, le solde budgétaire global est conforme aux objectifs du gouvernement, tels qu'ils figurent dans le Programme de stabilité actualisé de 2011, le déficit revenant à 2.8 % en 2015. Les objectifs du programme UE-FMI, qui sont légèrement moins rigoureux, sont aussi respectés. Pendant cette phase, toutes les hypothèses, dont celles relatives à la croissance du PIB et aux taux d'intérêt, sont identiques dans chaque scénario. Dans la deuxième phase, qui va de 2016 à 2025, les variations de la croissance influent sur le solde budgétaire affiché et donc sur la trajectoire de la dette.

Dans le scénario de référence, la croissance du PIB réel en 2011 et 2012 correspond aux prévisions économiques du tableau 1 du présent rapport. De 2014 à 2025, pour donner plus de prudence au scénario de référence, on diminue de 0.5 % par an dans le tableau 1.A1.1 la projection de référence modifiée à moyen terme de l'OCDE figurant dans le n° 89 des *Perspectives*. La politique budgétaire discrétionnaire pratiquée de 2016 à 2025 est fixée de façon à ramener la dette publique juste au-dessous de 60 % du PIB en 2025 (graphique 1.A1.1).

Avec les scénarios de croissance forte et faible, on cherche à savoir comment une variation de la croissance pourrait modifier la trajectoire de la dette par rapport à la référence. Même des variations assez limitées de la croissance peuvent avoir des effets notables sur la dette. La raison en est qu'une modification du taux de la croissance réelle change de façon permanente le niveau du PIB, ce qui entraîne aussi un changement permanent du solde budgétaire primaire et de la trajectoire de la dette. Les taux de croissance à moyen terme dépendent eux-mêmes de l'offre de main-d'œuvre, du stock de capital et de la productivité. La modification de la croissance est calculée à partir des

Tableau 1.A1.1. **Hypothèses utilisées dans les scénarios de trajectoire de la dette**

	Tendance du PIB réel ^{1, 2}	Tendance du déflateur du PIB ^{1, 2}	Taux d'intérêt implicite ²	Écart du rendement des obligations à 10 ans avec l'Allemagne ^{2, 3}	Solde primaire sous-jacent			Solde budgétaire affiché		
					2015	2020	2025	2015	2020	2025
Scénario de référence	2.8	2.0	5.2	125	3.0	5.0	6.0	-2.8	1.3	2.7
Croissance forte	3.6	2.0	5.2	125	3.0	6.2	7.4	-2.8	2.8	5.8
Croissance faible	2.0	2.0	5.2	125	3.0	3.7	2.4	-2.8	0.2	-2.8
Scénario pessimiste	1.0	2.0	6.8	290	0.8	0.7	3.6	-2.9	-2.9	-2.9

1. Croissance en pourcentage par an.

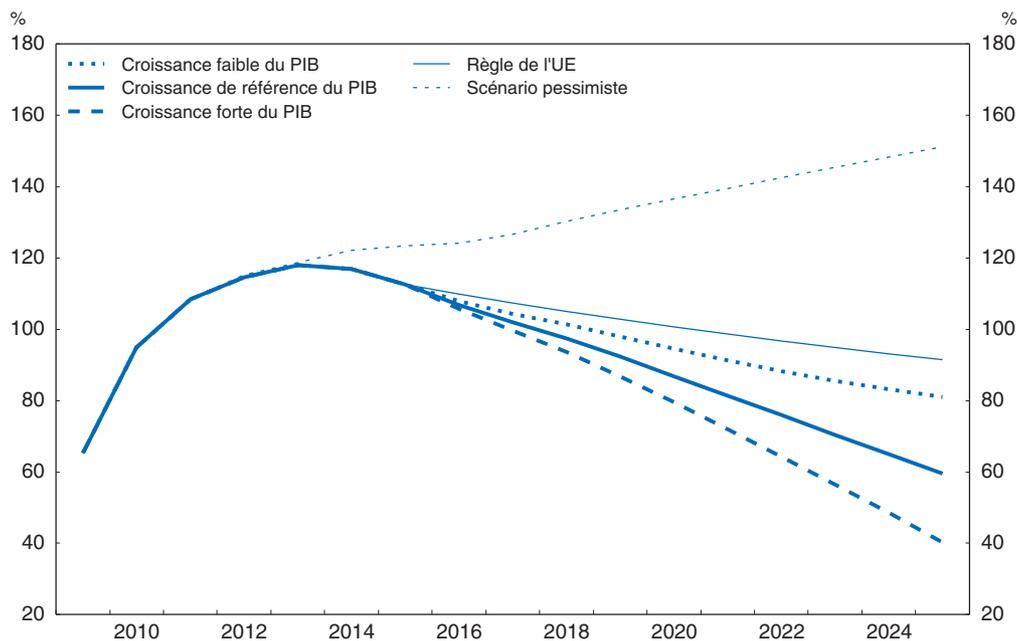
2. Moyenne 2016-25.

3. Points de base.

Source : Calculs du Secrétariat.

Graphique 1.A1.1. **Engagements bruts des administrations¹**

En pourcentage du PIB



Note : Les hypothèses utilisées dans ce scénario figurent au tableau 1.A1.1.

1. Définition du traité de Maastricht.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527167>

simulations de l'annexe 2 ; celle-ci montre que la conjonction d'une légère hausse/baisse de l'immigration nette, du taux de participation, de la productivité du travail et du stock de capital – due à de petites différences du taux de chômage et du taux d'intérêt ainsi qu'entre autres un changement de la productivité lié au redimensionnement du secteur de la construction – pourrait augmenter/diminuer la croissance tendancielle du PIB réel de 0.8 % par an en moyenne de 2016 à 2025 (tableau 1.A1.2).

Les différences de trajectoire de la dette entre le scénario de référence et les scénarios de croissance forte ou faible illustrent la marge de manœuvre budgétaire créée par la croissance en montrant la réduction de dette que l'État peut réaliser relativement à la référence sans porter atteinte au bien-être sous la forme des dépenses publiques en termes

**Tableau 1.A1.2. Incidence des évolutions structurelles
sur la croissance potentielle**

Simulation		Variation du taux de croissance annuel 2016-25
Main-d'œuvre: migration	Modification de 2 points de l'écart de taux de chômage entre l'Irlande et le Royaume-Uni	0.3
Main-d'œuvre : taux de participation	Modification de 2 points du taux de chômage et différence de 10 % entre le taux de participation des femmes de 45 à 59 ans et celui des hommes en 2025	0.1
Stock de capital	Changement de 5 % du stock de capital en 2025 dû à une variation de 0.5 point des taux d'intérêt appliqués aux entreprises	0.05
Efficience de la main-d'œuvre	Variation de 0.5 point de la croissance annuelle due entre autres au redimensionnement du secteur de la construction	0.35
Total		0.8

Source : Calculs du Secrétariat.

réels. Les dépenses réelles sont maintenues de 2016 à 2025 au niveau de la référence et la totalité de la différence de recettes résultant d'un changement de la croissance réelle de 0.8 % par an est imputée au solde primaire sous-jacent. En pratique, le gouvernement pourrait finalement réduire les dépenses réelles à un montant inférieur à la référence pour tenir compte d'une croissance plus faible ou inversement. Au minimum, le choix de l'objectif de dette et le rythme de sa réalisation doivent respecter l'obligation imposée par l'UE à l'Irlande de réduire chaque année la dette d'1/20^e de la différence entre son montant au moment présent et le seuil de 60 % du PIB prévu par le traité de Maastricht.

Bien que les scénarios décrits ci-dessus montrent une trajectoire de baisse de la dette et un retour à la viabilité budgétaire, les prix pratiqués sur les marchés financiers traduisent une probabilité élevée de défaillance de l'Irlande. Si l'on met à part les effets de contagion découlant des craintes d'une défaillance de la Grèce et de l'incertitude sur la politique de l'UE, cela reflète peut-être l'idée que la dette continuera à s'élever en Irlande et donc qu'une défaillance deviendra de plus en plus probable. Pour illustrer ceci, on présente un scénario pessimiste: la croissance moyenne se limite à 1 % par an de 2011 à 2025, le taux d'intérêt implicite sur la dette publique s'élève à 8 % en 2025, le gouvernement n'atteint pas les objectifs de son programme et le déficit affiché reste de l'ordre de 7 % du PIB de 2012 à 2025. Cela ferait monter la dette à plus de 150 % du PIB en 2025.

Il ressort du scénario de croissance faible que, même avec une croissance nette du PIB nominal de quelque 4 % (2 % de croissance réelle) et en l'absence d'un nouvel effort substantiel de redressement au-delà de ce qu'exige la réalisation de l'objectif officiel d'un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2015, la dette souveraine commencerait à diminuer notablement. Pour qu'elle continue à augmenter, et donc que l'on finisse probablement par une défaillance, il faudrait non seulement que la croissance soit très faible et les taux d'intérêt élevés, mais aussi qu'il y ait un dérapage budgétaire significatif. En effet, même avec les hypothèses de croissance et de taux d'intérêt du scénario pessimiste, la dette se stabiliserait aux alentours de 110 % du PIB, à condition que le gouvernement respecte son objectif budgétaire pour 2015 et les obligations du traité de Maastricht afin de garantir que le déficit soit inférieur à 3 % du PIB à partir de 2016.

ANNEXE 1.A2

Calibrer un changement de la croissance potentielle

La croissance à moyen terme est déterminée par le capital et la main-d'œuvre disponibles ainsi que par l'efficacité de la conjonction de ces facteurs pour produire des biens et des services:

$$GDPV_{trend} = (Prod * Pop * LFPR * (1 - NAIRU) * HRS)^{1-\alpha} K^\alpha$$

où $GDPV_{trend}$ est le niveau tendanciel ou à moyen terme du PIB réel, $Prod$ l'efficacité de la main-d'œuvre, Pop la population en âge de travailler, $LFPR$ le taux d'activité, $NAIRU$ le taux structurel de chômage n'accéléralant pas l'inflation, HRS les heures ouvrées, K les services de capital hors logement et α la part du revenu total allant au capital. La productivité totale des facteurs (TPF) est égale à $Prod^{1-\alpha}$. Dans cette section, on simule un changement de la production potentielle calculé en fonction de l'évolution économique récente en Irlande et à l'étranger.

Main-d'œuvre potentielle

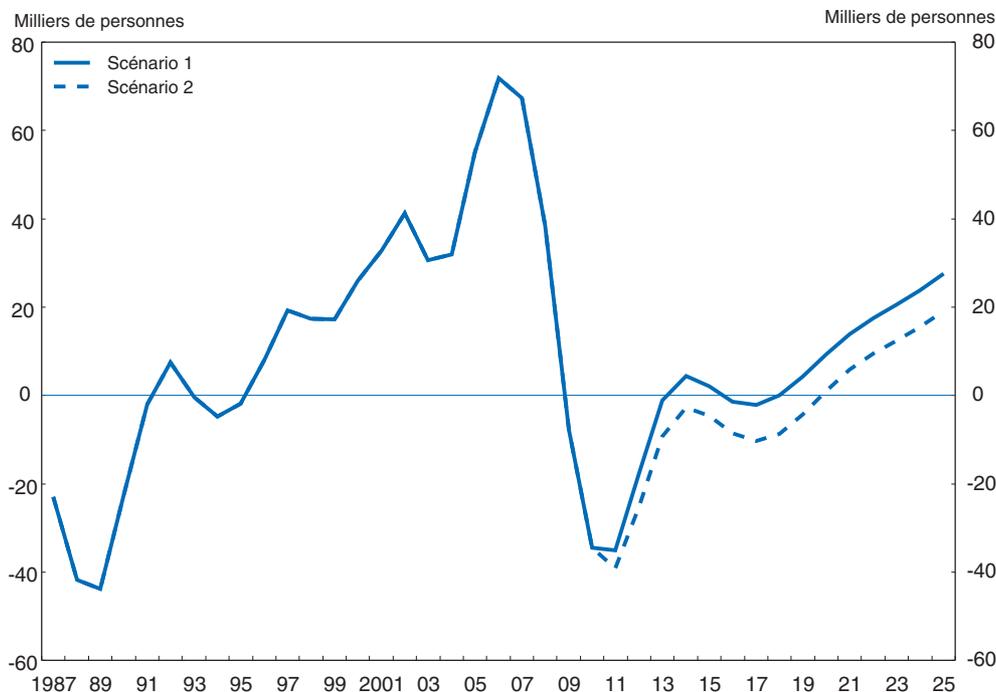
Migrations

En Irlande, la population en âge de travailler a deux caractéristiques notables: d'abord elle est relativement jeune au regard de la situation de l'OCDE, ensuite d'importants flux migratoires contribuent largement à en déterminer la dimension et la nature. Traditionnellement, les études économiques constatent que le meilleur facteur prédictif des mouvements migratoires nets en Irlande est la différence de taux de chômage entre ce pays et le Royaume-Uni (Bergin *et al.*, 2010). À cette influence classique s'est ajoutée la forte immigration récente en provenance d'Europe centrale et orientale qui a résulté de l'entrée en 2004 dans l'Union européenne de dix nouveaux États membres appartenant à cette région. L'examen des données récentes sur les migrations laisse penser que cet événement peut être considéré comme ponctuel. L'estimation d'une équation simple avec une variable muette pour appréhender l'immigration venant d'Europe centrale et orientale confirme que l'écart entre taux de chômage reste une variable explicative valide:

$$M_t = 49.7 - 33.1 * \frac{UNR_{IRL_t}}{UNR_{GBR_t}} + 0.84 * M_{T-1} - 0.60 * M_{t-2} + 17.9 * EU10$$

où M_t représente les migrations nettes au moment t , UNR_{IRL} et UNR_{GBR} les taux de chômage en Irlande et au Royaume-Uni, tandis qu' $EU10$ est une variable muette pour 2004-2008. Les simulations faites avec cette équation pour la période 2011-2025 montrent que l'on continuera à observer jusqu'en 2013 une émigration nette, suivie d'une stabilisation

(graphique 1.A2.2). Si le taux de chômage en Irlande était supérieur d'un point de 2011 à 2025, toutes choses égales par ailleurs, la migration nette totaliserait -49 000 au cours de cette période au lieu de 62 000 dans le premier scénario.

Graphique 1.A2.1. **Migration nette**¹

1. Scénario 1 : L'écart de chômage entre l'Irlande et le Royaume-Uni est tiré du scénario de référence à moyen terme de l'OCDE n° 89 ; scénario 2 : de 2011 à 2025, cet écart de chômage est supérieur d'un point à la référence.

Source : Office central de statistique de l'Irlande ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1787/888932527186](http://dx.doi.org/10.1787/888932527186)

Taux d'activité

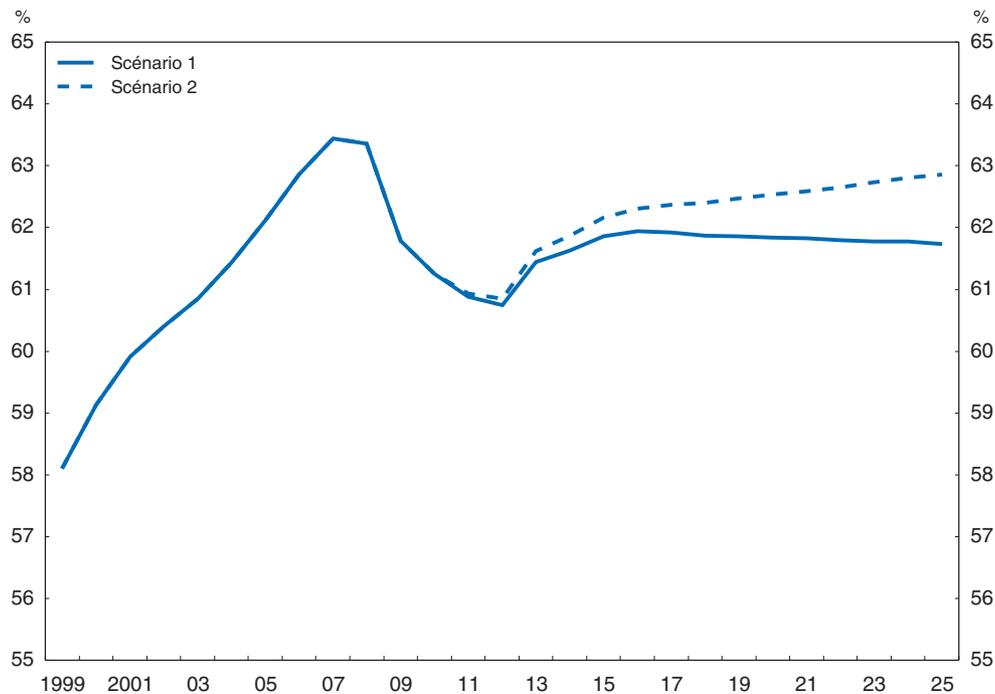
La baisse de la population en âge de travailler due à l'émigration nette a été accentuée par le recul du taux d'activité (graphique 1.A2.2)*. Des équations simples portant sur les taux d'activité ventilés par cohortes d'âge et de sexe, qui utilisent les tendances temporelles et le taux de chômage, expliquent assez bien les taux d'activité en Irlande. Font exception les femmes et les hommes de plus de 65 ans pour lesquels l'effet d'encouragement ne joue un rôle que dans les périodes de forte tension sur le marché du travail. Les taux d'activité des différentes cohortes sont pondérés par la proportion de personnes en âge de travailler dans chaque catégorie, de façon à calculer le taux d'activité global de la population âgée de 15 ans et plus.

Le taux d'activité global est très sensible à la tendance future des taux d'activité des femmes. Ceux-ci sont comparativement faibles en Irlande et, pour les cohortes âgées de 25 à 59 ans, ils augmentent très fortement et constamment depuis 1996. Si cette tendance persistait pour les cohortes de femmes âgées de 45 à 59 ans, les taux d'activité des femmes

* Le taux d'activité est mesuré par la proposition des personnes âgées de 15 ans et plus qui sont dans la population active.

dépasseraient ceux des hommes d'une même cohorte d'âge en 2025 ; il y aura donc une certaine modération. Les simulations appliquant ces équations à la période 2011-2025, mais en supposant que la tendance des taux d'activité des cohortes de femmes âgées de 45 à 59 ans se modère et converge en 2025 à 85 % du niveau des cohortes d'hommes du même âge, montrent que le taux d'activité total diminuerait légèrement de 2015 à 2025 (graphique 1.A2.2). Si l'on modifie le taux de convergence de ces catégories de femmes, de sorte que les taux de participation atteignent 95 % de ceux des hommes du même âge en 2025, on observe une hausse régulière du taux d'activité de 2015 à 2025.

Graphique 1.A2.2. **Scénarios pour le taux d'activité**¹



1. Scénarios 1 et 2 : Les taux d'activité des femmes âgées de 45 à 59 ans convergent à respectivement 85 % et 95 % du niveau des cohortes correspondantes d'hommes du même âge en 2025.

Source: Office central de statistique de l'Irlande ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1787/888932527205](http://dx.doi.org/10.1787/888932527205)

Coût du capital et stock de capital

Un examen des crises bancaires précédentes montre qu'une faible accumulation de capital, due à une hausse de son coût, contribue largement au recul de la production potentielle qui suit ces crises (Haugh et al., 2009). L'aversion au risque a augmenté après la crise financière mondiale de 2008-2009 et les investisseurs font beaucoup plus de différenciation entre les débiteurs. Dans les prochaines années, le coût des emprunts du secteur privé pourrait être supérieur à son niveau d'avant la crise. Si l'on prend une référence mondiale, les rendements réels des obligations d'entreprises cotées BBB étaient passés aux États-Unis d'une moyenne de 4,5 % pendant le cycle conjoncturel 1991-2001 à seulement 3 % pendant le boum du crédit de 2003-2007 ; ils ont recommencé à augmenter depuis. Faute de données, on suppose que l'évolution des rendements de cette série de référence se reflète en partie sur les futurs coûts d'emprunt des entreprises

privées situées en Irlande. Le marché américain des obligations privées constitue une référence pour les tendances mondiales, et il y a aussi un lien plus direct avec les coûts d'emprunt en Irlande du fait de l'important stock d'investissements étrangers directs détenu par des américains. On calcule l'effet sur le stock de capital et la production potentielle du changement du coût de capital intervenu après la crise au moyen d'une fonction de production de Cournot (2010) dans laquelle l'élasticité du capital par rapport à son coût est donnée par :

$$\frac{\frac{\Delta K}{K}}{\frac{\Delta c}{c}} = -\frac{1}{1-\alpha}$$

où K est le stock de capital, c le coût du capital et α la part du revenu qui lui revient et le changement de la production d'équilibre est donné par :

$$\frac{Y_{after}}{Y_{before}} = \left(\frac{\delta + \theta_{after}}{\delta + \theta_{before}}\right) \left(\frac{\delta + \theta_{after}}{\delta + \theta_{before}}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}$$

où Y est le niveau de la production potentielle tandis que $c = \delta + \theta$ où δ et θ représentent respectivement le taux de déclasserment et le taux d'intérêt. Si l'on fait l'hypothèse d'un taux de déclasserment de 10 %, une différence de 0.5 point du taux d'intérêt ferait changer de 5.7 % le niveau d'équilibre du stock de capital.

Productivité totale des facteurs

Dans la fonction de production, la productivité totale des facteurs (PTF) est calculée comme un résidu, ce qui signifie qu'elle représente l'influence de nombreux facteurs, dont les progrès de l'innovation dans un pays. Par définition, elle appréhendera les effets de chocs atypiques ponctuels et/ou particulièrement forts. Il est donc difficile de déterminer le comportement à long terme de la PTF en Irlande après la grave récession de 2008-2010. Néanmoins, la bulle de la construction a faussé les niveaux de productivité pendant la période du boum. Pour rechercher l'effet approximatif du boum du logement sur la PTF, on a effectué une simulation en supposant que la construction de logements ait augmenté beaucoup plus lentement de 2003 à 2007, de sorte que sa part dans le PIB serait tombée au niveau moyen de 1990-1995 à la fin de 2007, date du début de la récession. Toutes choses égales par ailleurs, cela aurait réduit l'emploi dans la construction et le PIB. Mais, comme le niveau de productivité dans ce secteur est inférieur à celui de l'ensemble de l'économie, cela aurait augmenté, en moyenne annuelle, l'efficacité de la main-d'œuvre de 0.25 % et la PTF de 0.4 % pendant cette période.

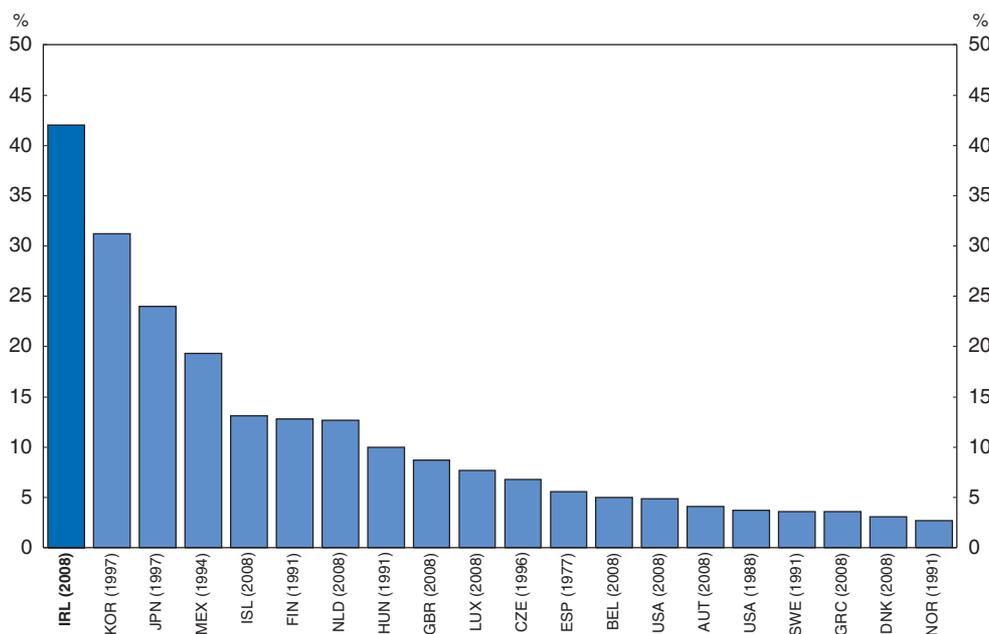
Chapitre 2

Surmonter la crise bancaire

L'Irlande se remet d'une crise bancaire d'une ampleur extrême née de l'exubérance excessive du crédit immobilier. Ces trois dernières années, le gouvernement a pris toute une série de mesures pour remédier à cette crise. Des créances immobilières irrécouvrables, d'un volume considérable, ont été transférées à une « structure de cantonnement » sous contrôle public, la NAMA, et les lourdes pertes correspondantes ont été intégralement passées en charge par les banques. La NAMA doit se concentrer sur la maximisation de la rentabilité pour les contribuables lors de la cession de ce portefeuille d'actifs. Le système bancaire a été recapitalisé à la mi-2011 après l'application aux banques de « simulations de crise » rigoureuses qui auront marqué un tournant essentiel en contribuant à mettre un terme aux pertes. La restructuration du système bancaire national autour de deux banques piliers est en cours mais la taille de ce système demeure trop importante. La revente de l'important portefeuille d'actifs étrangers des banques contribuera à la réduire. Elle permettra de diminuer la dépendance du secteur à l'égard de la liquidité du système européen de banques centrales tout en minimisant la pénurie de crédit d'origine interne. Avec le retour de la confiance dans le système financier, les autorités devraient restreindre davantage la garantie publique des engagements bancaires. La refonte de la réglementation et du contrôle bancaires devrait s'appuyer sur un ensemble plus large d'indicateurs et de règles allant au-delà des ratios classiques de fonds propres et devrait accorder plus d'attention aux interactions macrofinancières.

L'Irlande se remet de l'une des plus graves crises bancaires qui aient jamais frappé une économie développée (graphique 2.1). Ces dix dernières années, le système bancaire du pays a joué un rôle déterminant dans l'accumulation de déséquilibres macroéconomiques, la forte expansion du crédit bancaire ayant mis en ébullition le secteur du logement et suscité un gonflement de la demande intérieure. L'expansion sans précédent des actifs bancaires, dans un contexte de laxisme de la surveillance prudentielle et de facilité d'accès à des financements sur les marchés étrangers a abouti à une croissance du système bancaire dont la taille représente plusieurs fois celle de l'économie irlandaise. Lors de l'effondrement des marchés du logement et des capitaux en 2007, l'économie irlandaise s'est retrouvée exposée à des pertes bancaires d'une ampleur extraordinaire. Cela a déclenché une crise de confiance et une fermeture de l'accès aux financements privés. Ces trois dernières années, face à l'illiquidité et l'insolvabilité du secteur bancaire, les autorités ont mis en œuvre une série de mesures. Après avoir fait quelques progrès dans la recapitalisation des banques à l'aide de fonds publics et dans la réduction de leurs bilans, le gouvernement cherche désormais à restructurer le secteur en vue d'en réduire la taille et de recentrer ses activités sur la reprise de l'économie nationale. Même s'il s'appuie

Graphique 2.1. **Coûts budgétaires directs de la crise bancaire**¹
En pourcentage du PIB



1. Valeur brute. Les données portent sur l'année au cours de laquelle la crise bancaire a débuté. Les coûts budgétaires bruts, à l'exclusion des recettes de la reprise, sont calculés au cours des cinq premières années suivant le début de la crise.

Source : Laeven et Valencia (2008, 2010) et OCDE (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527224>

encore fortement sur les financements apportés par la banque centrale, ses efforts devraient aboutir à un rétablissement progressif de l'accès au marché. Dans le présent chapitre, on étudiera l'évolution de la crise et on procédera à l'évaluation des défaillances qui ont abouti à la crise actuelle avant de recommander de nouvelles mesures pour rétablir la santé du secteur bancaire.

La crise bancaire irlandaise

La crise bancaire puise ses racines dans un surdéveloppement classique des crédits ordinaires. Avec l'adoption de l'euro et l'intégration financière accrue dans les marchés mondiaux, les banques irlandaises ont pu accéder à davantage de financements de gros. Dans un contexte de surveillance prudentielle laxiste, une concurrence féroce pour les parts de marché s'est instaurée entre les banques irlandaises ainsi qu'entre ces dernières et les filiales locales de banques du Royaume-Uni, comme l'Ulster Bank. En 2004, avec une part de 15 % des crédits hypothécaires au logement, cet établissement est devenu l'un des grands bailleurs de fonds sur ce marché (Nyberg, 2011) (encadré 2.1). Les banques ont laissé leurs normes de crédit se détériorer et ont développé leur portefeuille de prêts à un rythme sans précédent. Cette évolution a alimenté une bulle du marché du logement, qui a elle-même déclenché une flambée des prix des biens immobiliers servant de sûretés à de nouveaux prêts. Le gonflement des bénéfices générés par cette activité des banques a entraîné une expansion supplémentaire du système bancaire. En raison de la croissance rapide du crédit, les banques irlandaises se sont retrouvées fortement exposées à un retournement brutal des prix de l'immobilier qui a commencé au début de 2007 et a abouti à des pertes massives pour l'ensemble des trois grandes banques du pays. Ces pertes liées à l'immobilier ont été aggravées par un changement général de l'aversion au risque sur les marchés internationaux de capitaux ainsi que vis-à-vis du système bancaire irlandais qui a vu se tarir les flux de financements de marché.

Encadré 2.1. **Les effets de la crise sur le système financier et la surveillance financière**

Le système financier irlandais se compose à la fois d'établissements nationaux et de banques de l'International Financial Services Centre (IFSC). Ces dernières sont dotées d'un modèle économique totalement différent et réalisent pour l'essentiel des opérations extraterritoriales (OCDE, 2009). Avant la crise, on comptait trois grands établissements nationaux, la Bank of Ireland (BoI), l'Anglo Irish Bank (Anglo) et l'Allied Irish Bank (AIB) ainsi que trois intervenants mineurs, l'Education Building Society (EBS), l'Irish Nationwide Building Society (INBS) et l'Irish Life and Permanent (ILP). Ces établissements devaient aussi faire face à la concurrence des filiales locales de banques étrangères et en particulier de l'Ulster Bank. Avec la crise, les six principales banques ont bénéficié d'une aide considérable des pouvoirs publics qui ont acquis la totalité ou la majorité de leur capital. Compte tenu de l'ampleur de leurs pertes, l'Anglo et l'INBS ont été fusionnées pour être ensuite liquidées. Dans le cadre de la restructuration du système bancaire, le gouvernement prévoit l'existence de deux banques universelles servant de piliers au système bancaire (BoI et AIB-EBS) ainsi qu'une ILP restructurée.

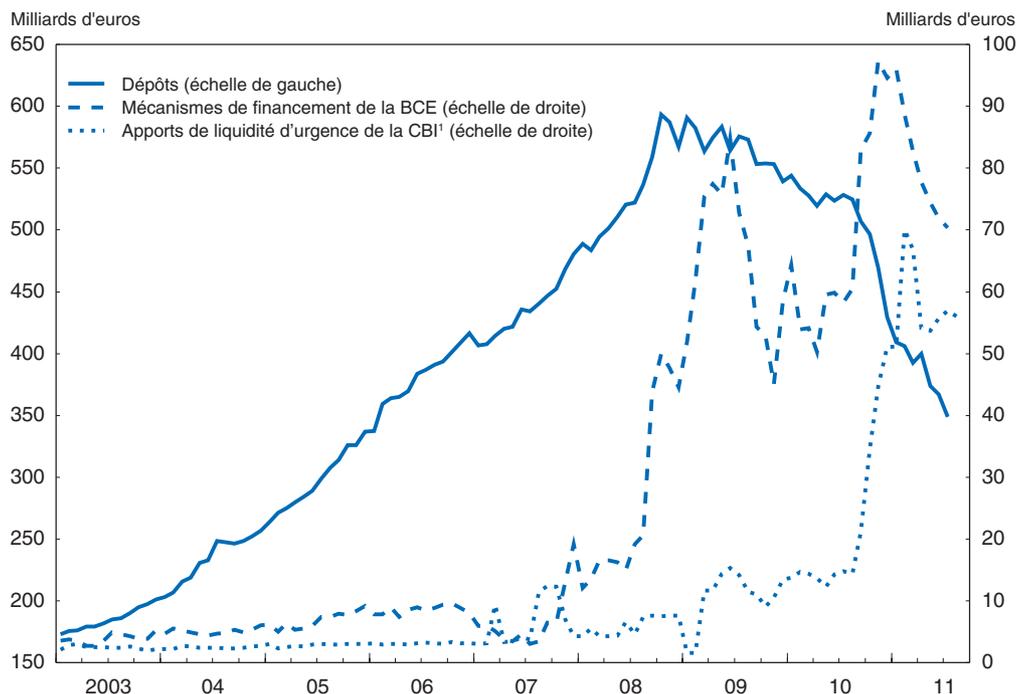
Encadré 2.1. **Les effets de la crise sur le système financier et la surveillance financière** (suite)

En 2003, l'ensemble « Central Bank of Ireland and Financial Services Authority of Ireland » (CBFSAI) a été scindé en deux, les missions de réglementation financière étant attribuées à l'Autorité des services financiers (Financial Services Authority – FSA). Il y a eu un manque de communication et de coordination entre la FSA et la banque centrale, qui a abouti à une surveillance insuffisante des interactions macrofinancières. La surveillance exercée était peu vigilante et l'absence de véritables mécanismes d'application des règles face à l'accumulation des risques ainsi que la tolérance des autorités de tutelle ont aggravé la crise. À l'issue de cette dernière, les missions de surveillance financière ont été réintégréées dans la Central Bank of Ireland (CBI – Banque centrale d'Irlande) sous la responsabilité de son gouverneur. En outre, l'organisation et le style de la surveillance ont été modifiés pour remédier aux carences identifiées (Honohan, 2010 ; Nyberg, 2011 ; CBI, 2011d).

En réaction à la crise, le gouvernement irlandais a pris toute une série d'initiatives visant à stabiliser le système bancaire. Dans un premier temps, faute d'informations suffisantes, il a été amené à interpréter la crise comme un problème plus de liquidité que de solvabilité. Les autorités ont ainsi largement garanti les engagements des banques dans le cadre du dispositif aujourd'hui expiré de soutien financier aux établissements de crédit d'un montant de 375 milliards d'euros (240 % du PIB). Cette garantie était plus générale que celle offerte dans nombre d'autres pays (Schich, 2009). Elle couvrait l'ensemble des dépôts (y compris ceux des entreprises et les dépôts interbancaires), les obligations, les dettes de premier ordre et certaines formes de dette subordonnée. Les autorités ont recapitalisé l'AIB et la BoI et pris le contrôle de l'Anglo en janvier 2009. Elles ont également mis en place une agence publique de restructuration des banques, la National Asset Management Agency (NAMA), en vue de reprendre les crédits bancaires de promotion immobilière consentis par les banques. Néanmoins, ces initiatives n'ont pas suffi à rétablir la confiance qui s'est détériorée de nouveau à la suite de la divulgation de pertes financières plus importantes que prévu. La fermeture de l'accès aux marchés des capitaux et le mouvement rapide de retrait des dépôts ont placé le système bancaire irlandais en situation de dépendance vis-à-vis des mécanismes de financement de la Banque centrale européenne (BCE) et du dispositif d'urgence d'apports de liquidité mise en place par la CBI (graphique 2.2).

À la mi-2010, il était devenu clair que le système bancaire irlandais souffrait d'une crise d'insolvabilité pour laquelle ces mécanismes de banque centrale n'avaient pas été conçus et qu'il faudrait procéder à de fortes injections supplémentaires de capitaux. Le manque de confiance du marché dans la capacité du gouvernement de financer le coût grandissant de la crise bancaire a provoqué une forte hausse des coûts d'emprunt pour le gouvernement, interdisant dans les faits toute solution fondée sur un financement interne. C'est ce qui a motivé la mise en place du programme de l'Union européenne et du FMI prévoyant une aide financière de 85 milliards d'euros, dont 35 milliards d'euros pour le système bancaire (10 milliards d'euros étant destinés à sa recapitalisation immédiate et 25 milliards d'euros devant être apportés de façon conditionnelle). Les banques ont été tenues de se procurer des fonds propres pour un total de 24 milliards d'euros à la suite de simulations de crise et de faire évaluer leurs fonds propres et leur liquidité par la Banque centrale à titre de conditions pour la mise en œuvre de ce programme. Rétrospectivement,

Graphique 2.2. Dépendance à l'égard du SEBC



1. Les apports de liquidité d'urgence de la CBI sont une mesure approximative représentée par sa série « autres actifs ».

Source : Banque centrale d'Irlande (CBI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527243>

il apparaît que la réaction initiale des autorités avait mal apprécié la nature et l'ampleur du problème que connaissait le système bancaire, ce qui a amené les pouvoirs publics à prendre des initiatives qui ont alourdi le coût budgétaire de la crise et abouti ainsi à la fermeture de l'accès de l'État aux marchés de capitaux. En outre, les tensions sur les marchés des capitaux mondiaux étaient à leur apogée durant cette période et il est difficile de savoir ce qui se serait produit si le gouvernement n'avait pas accordé sa garantie aux banques. Lorsqu'on analyse ces mesures, il convient de songer aux trois phases du traitement d'une crise financière systémique : la phase initiale d'endiguement ; la phase de liquidation et de réduction de la taille des bilans et la phase de gestion des actifs compromis.

Phase initiale d'endiguement : comparaison internationale des garanties publiques

Dans l'environnement d'aversion extrême au risque qui prévalait au niveau mondial au deuxième semestre de 2008, les banques en Irlande, comme ailleurs, ont rencontré des problèmes importants pour lever des fonds et refinancer leurs emprunts. Lorsque l'Anglo s'est retrouvée dans l'incapacité de refinancer ses emprunts extérieurs et à court de nantissement pour se refinancer auprès de la BCE, le gouvernement a accordé aux banques une garantie générale, précédant ainsi toute initiative de coopération internationale ainsi que toutes les autres garanties européennes et l'annonce de lignes directrices par la BCE. En octobre 2008, la BCE a recommandé que les garanties publiques des dettes bancaires visent à remédier à des problèmes de financement rencontrés par des établissements à court de liquidités, mais solvables. Elle a en revanche recommandé de ne pas accorder de

garantie au titre des dépôts interbancaires et a formulé des orientations relatives à la tarification de ces garanties en fonction de leurs échéances en se référant aux contrat d'échange sur le risque de défaut (CDS) et aux notations. Comme dans de nombreux pays, le régime irlandais de garantie a été plus généreux que ce qu'impliquaient ces recommandations.

En général, un mécanisme de garantie présente l'avantage de mettre un terme à la perte de confiance dans le système financier et de donner un peu d'air pour régler les problèmes structurels. Comme les dépôts et les obligations émises par les banques représentent une part significative du financement total en Irlande, le fait de les garantir a permis d'apaiser les marchés. Toutefois, l'ampleur de ces garanties n'est pas sans danger. Elles aboutissent à renflouer des investisseurs qui auraient dû mieux gérer leurs risques et inciter les institutions financières à plus de discipline. Elles peuvent fausser la concurrence, induire des engagements budgétaires conditionnels de nature à creuser les écarts de rémunération des obligations souveraines et transformer les risques pris par le secteur bancaire en risque souverain. Elles peuvent aussi être sources d'aléa moral de sorte qu'elles doivent être accompagnées à la fois par une stratégie crédible de désengagement et par des mesures pour éviter de donner le sentiment que de telles garanties seront octroyées à l'avenir.

La décision irlandaise de garantir l'ensemble des engagements des banques a eu des avantages et des coûts. À l'appui de la mise en place d'un tel système au profit de l'ensemble des établissements, qu'ils soient solvables ou non, on retiendra la nécessité de prévenir une panique générale de la part de déposants inquiets et d'éviter la disparition des financements interbancaires (Baer et Klingebiel, 1995). Cela a été le cas en Irlande où la garantie générale a été accordée immédiatement à l'ensemble des grands établissements financiers. Compte tenu de la soudaineté de la crise et du manque de préparation des autorités, il était pratiquement impossible de distinguer les banques viables de celles qui ne l'étaient pas, de sorte que la garantie illimitée des dépôts a contribué à préserver le système de paiement et à donner la marge de manœuvre nécessaire pour préparer une stratégie de restructuration (Lindgren *et al*, 1999). Toutefois, cette marge de manœuvre n'a pas été utilisée de façon efficiente et les avantages du regain de confiance n'ont pas été pleinement exploités du fait de la lenteur de la restructuration bancaire et de l'incertitude entourant le coût total de la crise. Comme ailleurs, l'un des éléments déterminants aura été que cette garantie n'est pas allée de pair avec la mise en place d'un mécanisme de liquidation dans une situation où un problème initial de liquidité s'est avéré constituer un problème de solvabilité. Dans une étude économétrique portant sur 40 crises, Honohan et Klingebiel (2000) montrent qu'en cas de recours à des apports de liquidité sans limite et à une garantie générale des dépôts, les coûts budgétaires qui en résultent sont supérieurs, sans que la reprise économique soit plus rapide. L'injection continue de liquidité peut même aboutir à freiner la reprise et à accroître les pertes de production (Bordo *et al*, 2001) et à ce jour, la crise en Irlande a traîné en longueur et son coût budgétaire a été élevé (encadré 2.2).

La contribution qui doit être apportée par les détenteurs actuels d'obligations à la couverture des pertes bancaires en Irlande reste une question controversée (tableau 2.1). Toutefois, la principale préoccupation pour l'Irlande est de savoir si les avantages budgétaires d'une telle contribution sont supérieurs à ses coûts au regard de l'évolution future du coût des financements de marché pour les banques ainsi que du coût (en termes monétaires et de réputation) induit par des différends juridiques permanents puisque

Encadré 2.2. **L'histoire de deux crises bancaires : les cas de l'Irlande et de l'Islande**

L'Irlande comme l'Islande ont connu une forte expansion du crédit qui a financé des achats d'actifs spéculatifs qui ont abouti à une grave crise financière, dont les conséquences budgétaires ont cependant été très différentes. En Islande, le système bancaire qui représentait 11 fois le PIB était beaucoup plus important que le système bancaire national irlandais qui ne représentait pour sa part que 3.6 fois le PIB. Malgré cela, au début de 2011, le coût budgétaire direct de la crise financière irlandaise atteignait 42 % du PIB, soit près du double du chiffre correspondant pour l'Islande (OCDE, 2011). En outre, l'Irlande a connu un gonflement plus important de sa dette publique. On estime en effet que la dette brute a augmenté à raison de 90 % du PIB de 2007 à 2011, contre 70 % du PIB en Islande. La dette nette s'est accrue durant la même période de 70 % du PIB en Irlande, contre 45 % en Islande.

Ces disparités des résultats s'expliquent pour une bonne part par des choix initiaux très différents de la part des autorités, ce qui illustre bien à quel point les premières décisions sont déterminantes dans le traitement d'une crise. En Islande, le gouvernement a suspendu les activités des banques défailtantes et créé de nouveaux établissements destinés à recevoir les dépôts et actifs domestiques des succursales locales des anciennes banques. Les actionnaires des anciennes banques ont vu disparaître leurs placements et les créanciers ont subi de lourdes pertes. L'Irlande a garanti l'essentiel des engagements des banques privées et le soutien ainsi apporté au système bancaire a abouti à une forte détérioration de la situation budgétaire et à la mise en place d'un programme de l'Union européenne et du FMI.

L'approche de l'Islande semble avoir porté ses fruits assez rapidement. Le déficit budgétaire devrait revenir à 1.4 % du PIB d'ici 2012 l'Islande a retrouvé l'accès aux marchés internationaux de capitaux à des taux raisonnables. En juin 2011, elle a procédé à une émission d'obligations souveraines d'un volume de 1 milliard de dollars moyennant une prime de 320 points de base par rapport au taux médian des échanges financiers. Toutefois, l'Islande risque d'être confrontée à de nouveaux problèmes lors de la levée des mesures de contrôle des mouvements de capitaux. En revanche, l'Irlande reste totalement dépendante à l'égard de sources publiques de financement et l'attitude des marchés vis-à-vis du pays demeure négative, même si elle est gravement affectée par la contagion de la crise enregistrée ailleurs au sein de la zone euro et si elle s'est améliorée au cours de l'été. Cela étant, on ne sait pas vraiment si l'Irlande aurait pu adopter l'approche islandaise. Les mécanismes institutionnels et les contraintes y sont différents et le démantèlement des banques islandaises et le défaut sur leurs engagements ont été facilités par le fait qu'une beaucoup plus forte proportion des actifs et engagements des banques était localisée à l'étranger que dans le cas irlandais.

même le compromis atteint par le gouvernement pour le renflouement des détenteurs de dettes subordonnées donne lieu à des litiges.

Résolution des défaillances et réduction des bilans bancaires

À l'issue de la phase initiale d'endiguement au moyen de garanties, la seconde phase du traitement de la crise porte sur la liquidation d'établissements et la réduction de la taille de leur bilan. En Irlande, ce processus a consisté en partie à mettre en place une structure de cantonnement, la NAMA, chargée d'acquérir des actifs constitués par des crédits bancaires de promotion immobilière afin de rétablir la stabilité du système bancaire et de

Tableau 2.1. **Encours de la dette obligataire des établissements bénéficiant de la garantie publique**

avril 2011

Millions EUR	Obligations de premier ordre en régime de garantie	Obligations nanties de premier ordre, hors régime de garantie	Obligations de premier ordre sans nantissement et hors régime de garantie	Obligations subordonnées	Total
AIB	6 063	2 765	5 872	2 601	17 301
BOI	6 178	12 284	5 164	2 751	26 377
EBS	1 025	1 991	472	65	3 553
ILP	4 704	2 999	1 156	1 203	10 062
Anglo	2 963	0	3 147	145	6 255
INBS	0	0	601	175	776
Total	20 933	20 039	16 412	6 940	64 324

Source : Banque centrale d'Irlande.

réduire la taille des bilans des établissements. En décembre 2010, la NAMA avait ainsi racheté 115 000 prêts de 850 débiteurs d'une valeur nominale de 72.3 milliards d'euros (46 % du PIB) avec une décote moyenne de 58 % (tableau 2.2). Sur ce portefeuille total, 62 milliards d'euros concernaient 180 débiteurs, ce qui montre que les banques ont souffert de leur forte exposition non seulement à la promotion immobilière, mais aussi à un petit nombre d'emprunteurs. Rétrospectivement, ces positions de risque auraient pu être contenues par une limitation des crédits sectoriels ou à l'aide d'instruments comme les quotités de prêt ou une centrale de risques à laquelle les institutions seraient tenues de déclarer de façon détaillée l'ensemble de leurs crédits afin de permettre aux bailleurs de fonds et aux autorités de tutelle de mieux évaluer les crédits.

Tableau 2.2. **Transferts à la NAMA**

Milliards EUR

	AIB	Anglo	BOI	EBS	INBS	Total
Valeur nominale des prêts	19.6	34.0	9.3	0.8	8.5	72.3
Décote	54 %	62 %	42 %	60 %	64 %	58 %
Rémunération	8.9	12.9	5.4	0.3	3.0	30.5
Perte réalisée	10.7	21.1	3.9	0.5	5.5	41.8

Source : NAMA, Département des finances.

Un organisme de gestion d'actifs comme la NAMA peut améliorer la santé du système bancaire en forçant les banques à passer leurs pertes en charge et à sortir leurs actifs irrécouvrables de leur bilan, ce qui leur permet de se consacrer à l'octroi de nouveaux prêts. Un tel dispositif peut aussi améliorer les portefeuilles des banques en leur apportant des actifs pouvant servir de nantissement pour accroître leur liquidité, en échange de créances douteuses. Toutefois, les avantages de cette plus grande transparence n'ont pas été pleinement exploités en Irlande, en grande partie parce que l'évaluation un à un des prêts (imposée par la Commission européenne) a ralenti le processus de transfert. L'expérience tend à montrer que les avantages de cette méthode d'évaluation sont souvent compensés par le retard apporté à l'assainissement du système bancaire. En l'occurrence cependant, elle a sans doute été nécessaire car les informations agrégées fournies par les banques au gouvernement avant l'octroi de sa garantie se sont avérées inexactes et trompeuses. Du fait de l'urgence de la situation et de l'absence de véritable direction des

affaires bancaires au sein du ministère des Finances à ce moment, il s'est avéré plus difficile d'apprécier les informations fournies par les établissements de crédit ; l'amélioration ultérieure des compétences bancaires au sein du ministère est donc très judicieuse.

La cristallisation en amont des pertes par l'intermédiaire de la NAMA a imposé une recapitalisation immédiate des banques. La constatation rapide de l'ampleur des problèmes et la recapitalisation précoce de l'ensemble du système sont essentiels pour le redémarrage de l'activité (Honohan et Klingebiel, 2000). Les lacunes de l'information disponible ont cependant abouti à une recapitalisation parcellaire des banques irlandaises en 2009-10. Le rythme des réformes s'est accéléré par la suite dans le cadre du programme UE-FMI qui exigeait la recapitalisation des banques conformément aux évaluations prudentielles des fonds propres, entre autres mesures de réforme du secteur financier. La publication du Programme de mesures de la santé financière (Financial Measures Programme) (simulations de crise) par la CBI en mars 2011 aura marqué un tournant important dans le processus de restructuration des banques (Banque centrale d'Irlande, 2011b). Cet exercice visait à dissiper l'incertitude sur les marchés quant à l'ampleur des pertes subies par les banques, ce qui avait été l'un des principaux déterminants de l'attitude des marchés de capitaux vis-à-vis des crédits accordés non seulement aux banques, mais aussi au gouvernement irlandais. Il s'agissait aussi de convaincre les marchés que les banques allaient disposer d'une solide assise financière et de réserves leur permettant de faire face aux pertes attendues et à celles qui pourraient se matérialiser dans une situation de tension. Des exercices analogues seront effectués une fois par an, au moins jusqu'en 2013.

Les simulations de crise ont donné lieu à une évaluation prudentielle des fonds propres (Prudential Capital Assessment Review – PCAR) visant à déterminer le volume des fonds propres supplémentaires dont les banques irlandaises auraient besoin à un horizon de trois ans pour couvrir les pertes attendues. Ces simulations ont été fondées sur des hypothèses prudentes quant aux pertes sur prêts et sur des paramètres rigoureux (des seuils élevés des ratios de fonds propres, des périodes de simulation de trois ans). La publication a produit un effet immédiat sur la confiance des marchés, comme l'a montré la forte baisse – quoique temporaire – de l'écart de rémunération de la dette souveraine. Ces simulations de crise ont été perçues par les marchés comme une mesure crédible vers la mise en place d'un système bancaire plus petit, axés sur son cœur de métier, disposant d'une bonne capitalisation et d'un financement stable par le marché et capable de répondre aux besoins de crédit de l'économie irlandaise. Conformément aux résultats des simulations, les banques ont dû se procurer 18.7 milliards EUR afin d'atteindre les nouveaux objectifs de ratio de fonds propres (10.5 % et 6 % pour les fonds propres de base respectivement pour le scénario de référence et le scénario négatif). En outre, la Banque centrale a ajouté un volant supplémentaire de capitaux de 5.3 milliards EUR pour le cas peu probable de nouvelles pertes après 2013 (tableau 2.3). Les simulations de crise réalisées en 2011 par l'Autorité bancaire européenne (EBA) montrent que les banques irlandaises qui y ont participé satisfont aux critères attendus et ne nécessitent pas plus de fonds propres que ne le prévoyait la PCAR. Les simulations de l'EBA ont été conçues pour apprécier la capacité de résistance des banques européennes à une série de circonstances défavorables, alors que le PCAR avait été mis au point pour répondre à la nécessité pour les banques irlandaises de réduire leur dépendance à l'égard des financements extérieurs (Banque centrale d'Irlande, 2011e).

Tableau 2.3. Exigences de fonds propres résultant de la PCAR
mars 2011

	AIB	BOI	EBS	ILP	Total
<i>Impact du volant supplémentaire de capitaux sur les exigences de fonds propres (milliards EUR)</i>					
Fonds propres nécessaires pour 2011-13 avant volant de capitaux supplémentaire	10.5	3.7	1.2	3.3	18.7
Volant de capitaux supplémentaire (capitaux propres) imposé par la Banque centrale	1.4	0.5	0.1	0.3	2.3
Volant de capitaux supplémentaire (capital conditionnel imposé par la Banque centrale)	1.4	1.0	0.2	0.4	3.0
Capital total exigé pour 2011-13	13.3	5.2	1.5	4.0	24.0
<i>Estimation par la CBI de l'impact de la capitalisation proposée sur les ratios de fonds propres actuels (%)</i>					
Ratio de fonds propres de base (décembre 2010)	3.7	9.0	8.0	10.6	
Ratio de fonds propres de base <i>pro forma</i> (dans l'hypothèse d'une injection de capital immédiate)	21.9	16.1	22.6	32.4	

Source : Banque centrale d'Irlande.

Après la recapitalisation, le gouvernement prévoit de restructurer le secteur pour qu'il ne comprenne plus comme piliers que deux banques universelles (la BoI et le groupe AIB-EBS), dont le capital finira par revenir entièrement dans le secteur privé, ainsi qu'une ILP restructurée. À côté de ces établissements, les banques étrangères existantes et des banques nationales exercent leur concurrence et d'autres institutions peuvent entrer sur le marché. Les autorités ont estimé que l'Anglo et l'INBS n'étaient plus viables et ont transféré leurs dépôts à l'AIB et l'ILP. Conformément à l'exercice d'évaluation prudentielle de la liquidité (Prudential Liquidity Assessment Review – PLAR), l'objectif de réduction des bilans, qui est déjà en cours, consiste à parvenir à un ratio des crédits aux dépôts de 122.5 % d'ici la fin de 2013, ce qui suppose la cession de 73 milliards d'euros d'actifs satellites, dont 70 % environ sont localisés hors d'Irlande, afin de limiter le risque de pénurie de crédit pour l'économie irlandaise (encadré 2.3). Cela réduira le recours aux financements de marché, généralement moins stables que les dépôts, et diminuera la dépendance à l'égard des financements par le SEBC. Toutefois, le rythme de la réduction des actifs doit éviter qu'ils ne soient bradés et permettre aux banques de continuer de distribuer des crédits, ce qui est important pour la reprise.

Encadré 2.3. Actifs et engagements étrangers des établissements de crédit couverts

Les actifs étrangers sont les sommes dues aux banques irlandaises par des résidents non irlandais et couvrent tous les éléments inscrits au bilan : prêts, dépôts, actions et titres de dette. Les actifs étrangers agrégés des banques irlandaises, qui représentent 200 milliards EUR (130 % du PIB), figurent parmi les plus importants de la zone euro. Les actifs étrangers détenus par les banques en Autriche ou en France représentent quelque 135 % du PIB, et en Allemagne, en Espagne et en Belgique de 80 % à 100 % du PIB. Les plus fortes positions de risque irlandaises portent sur le Royaume-Uni pour environ 119 milliards EUR (60 % des créances totales), ce qui reflète les liens économiques étroits entre les deux pays, et sur les États-Unis (12 %).

Encadré 2.3. Actifs et engagements étrangers des établissements de crédit couverts (suite)

Cette forte exposition présente des avantages car les actifs étrangers constituent une source importante de diversification pour le système bancaire irlandais en dehors d'une économie interne relativement peu active ; ils peuvent servir à réduire la taille du système bancaire et à rembourser les créanciers étrangers sans affecter indument le crédit intérieur. Les bilans des six établissements nationaux couverts par cette étude montrent que leurs actifs et engagements étrangers s'équilibrent à peu près. Il est normalement possible de céder les actifs étrangers aux conditions du marché et de les utiliser pour réduire les engagements étrangers, notamment les emprunts auprès du SEBC.

Tableau 2.4. Actifs et engagements étrangers des établissements de crédit couverts, décembre 2010

Milliards EUR

ACTIFS		ENGAGEMENTS	
Crédits à des non-résidents	139	Dépôts de non-résidents	30
Portefeuille de titres émis par des non-résidents	54	Titres de Debt securities issued (non-résidents)	104
Autres actifs (non-résidents)	7	Autres engagements (non-résidents)	12
		Emprunts auprès du SEBC	91
Total	200	Total	237

Source : Banque centrale d'Irlande.

Gestion des actifs compromis

La gestion des actifs compromis transférés des établissements en faillite à la NAMA correspond à la troisième phase du règlement de la crise. Selon la BRI (2002), « la procédure de recouvrement des actifs doit être économique, équitable et rapide, avec le souci de récupérer le maximum sur la base de la valeur nette actualisée ». À ce stade, il convient d'envisager une stratégie fondée sur la qualité des actifs, la situation économique et les conditions sur les marchés de capitaux, l'existence d'investisseurs intéressés et de ressources ainsi que les capacités et compétences disponibles pour assurer une gestion active de portefeuille.

Bien que les sociétés de gestion de portefeuille soient souvent sollicitées pour accélérer la restructuration ou pour céder rapidement des actifs, les éléments économétriques concernant leur réussite sont mitigés (Klingebiel, 2001). Elles sont efficaces lorsqu'il s'agit de liquider des établissements financiers insolubles et non viables et de vendre leurs actifs, moyennant certaines conditions, à savoir des actifs peu complexes (par exemple, des biens immobiliers), une bonne gestion, l'indépendance à l'égard du pouvoir politique, des financements appropriés, un régime adéquat des faillites et la transparence. La NAMA répond à la plupart de ces critères, mais elle devrait pouvoir s'appuyer sur un régime des faillites réformé.

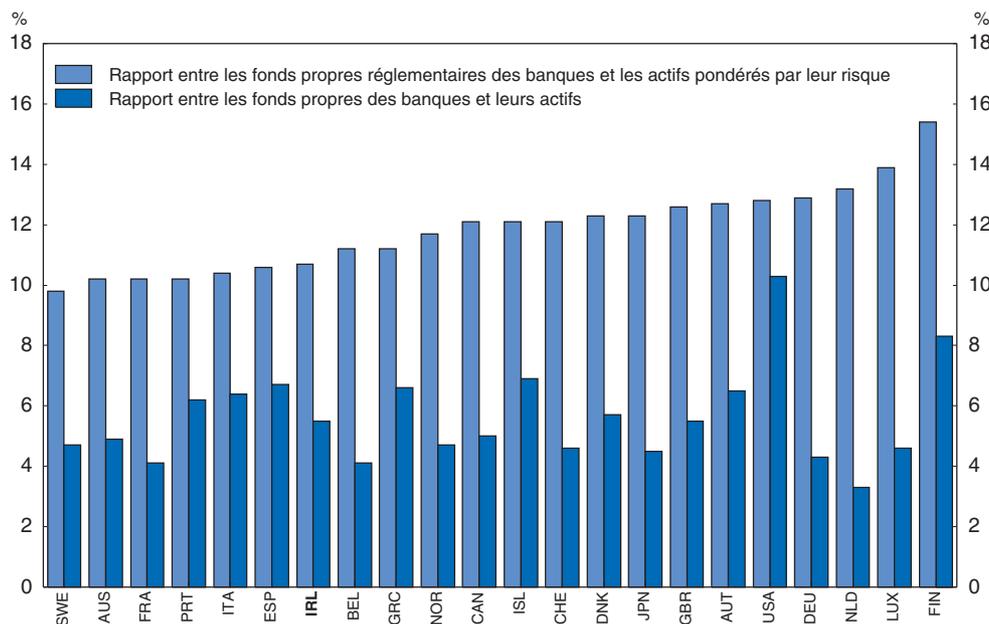
La NAMA s'efforce de gérer ses actifs pour assurer le meilleur rendement possible pour le contribuable sur une période de 7-10 ans. Toutefois, compte tenu de l'atonie du marché du logement, la NAMA a proposé un petit programme pilote pour stimuler l'intérêt pour l'achat de biens immobiliers à usage résidentiel, en apportant une certaine protection contre le risque d'éventuelles nouvelles baisses des prix. Dans la mise en œuvre de ce programme, il faut veiller à éviter d'exposer directement l'État à des risques

supplémentaires en matière de prix des actifs, qui doivent être supportés par l'acheteur du logement. Faute de quoi, le marché immobilier serait faussé. Pour empêcher une telle dérive, il faut que le programme pilote de la NAMA reste transparent et de petite taille.

D'où viennent les carences du contrôle et de la réglementation bancaires en Irlande

Comme dans nombre d'autres pays, les autorités de surveillance financière se sont fortement appuyées sur des indicateurs de solidité financière et sur des simulations de crise. Il convient de comprendre pourquoi ces instruments n'ont pas donné les bons signaux afin de savoir pourquoi l'action des pouvoirs publics a échoué et comment replacer le système bancaire irlandais sur une trajectoire plus viable à l'avenir. Les indicateurs de solidité financière évaluent l'adéquation des fonds propres, la qualité des actifs, les bénéfices, le volume des liquidités et la sensibilité au risque de marché. Ils s'intéressent aussi à la santé du secteur non financière et à la situation macroéconomique générale et visent à mesurer les risques. Toutefois, nombre de ces indicateurs n'ont pas permis d'avertir les agents économiques de la crise qui se profilait en Irlande. Plus précisément, les indicateurs traditionnels de stabilité financière, comme les ratios de fonds propres et de solvabilité, les prêts non productifs, la rentabilité, les simulations de crise et les analyses des agences de notation n'ont pas su détecter les problèmes inhérents au secteur bancaire irlandais. Les ratios de fonds propres agrégés de l'ensemble du système bancaire et des principaux établissements faisaient apparaître des volants de fonds propres convenables en 2007 (graphique 2.3). Même les simulations réalisées par l'UE à la mi-2010, alors que la crise était largement entamée, ont montré que les grands établissements financiers disposaient de volants de fonds propres adéquats. Les banques irlandaises passaient pour être bien capitalisées, avec des ratios de solvabilité supérieurs au minimum fixé par les

Graphique 2.3. Indicateurs d'adéquation des fonds propres, 2007



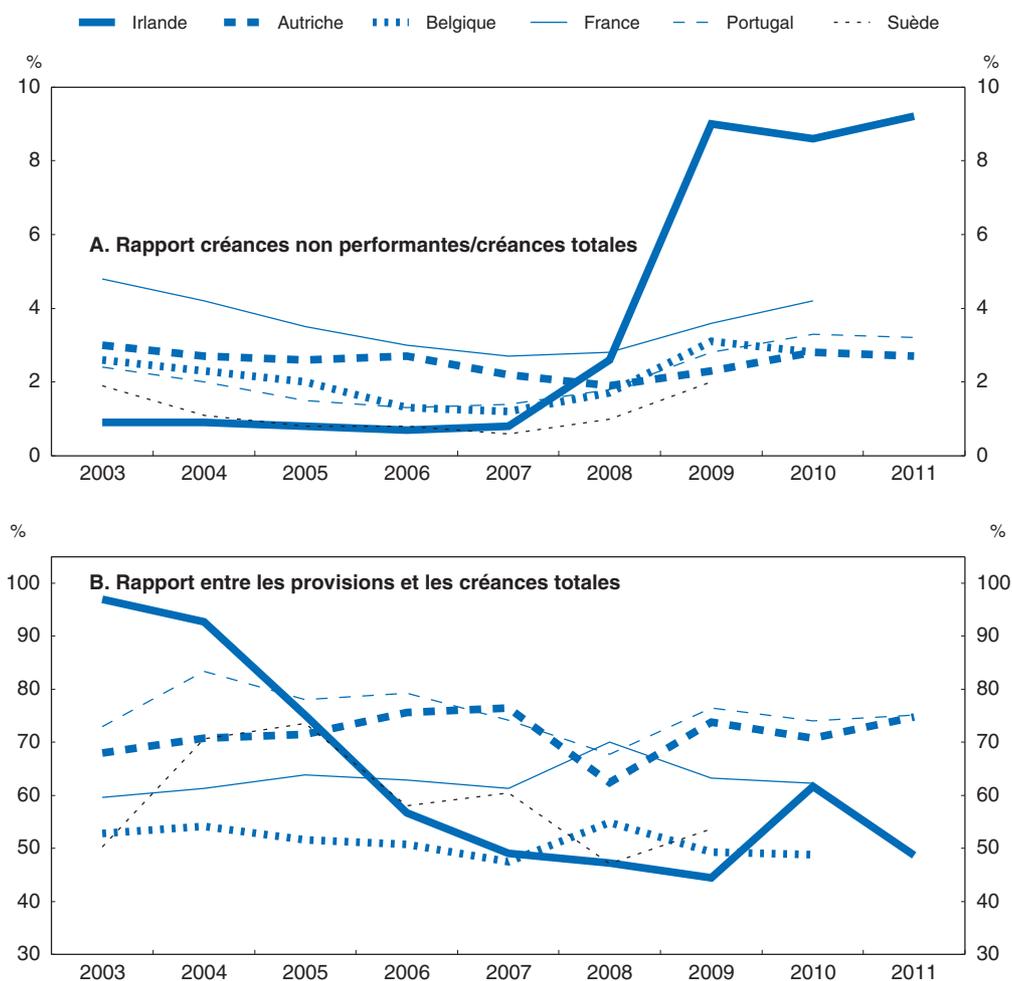
Source : Fonds monétaire international (FMI), *Indicateurs de solidité financière*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527262>

autorités de tutelle. La valeur moyenne du ratio de fonds propres de base de 1997 à 2003 était de 8.4 %, de sorte que le recul ultérieur de ce ratio n'a pas permis de tirer le signal d'alarme.

Les données agrégées sur les actifs non productifs avant la crise tendaient aussi à montrer que le système bancaire irlandais était sain. La faiblesse des taux d'intérêt et l'emploi élevé ont été les facteurs essentiels qui expliquent le faible volume de ces créances non productives. En conséquence, le ratio des provisions aux actifs non productifs a lui aussi diminué. Ce recul des provisions a été particulièrement marqué en Irlande. L'une des explications données par la banque centrale à cette tendance réside dans l'augmentation de la part des crédits hypothécaires dans le portefeuille de prêts des banques. Étant donné le nantissement inhérent aux crédits hypothécaires, le ratio des provisions aux actifs non productifs a diminué durant la période qui a précédé la crise (graphique 2.4).

Graphique 2.4. Prêts non productifs¹



Source : Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière du Rapport sur la stabilité financière, tableaux, septembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527281>

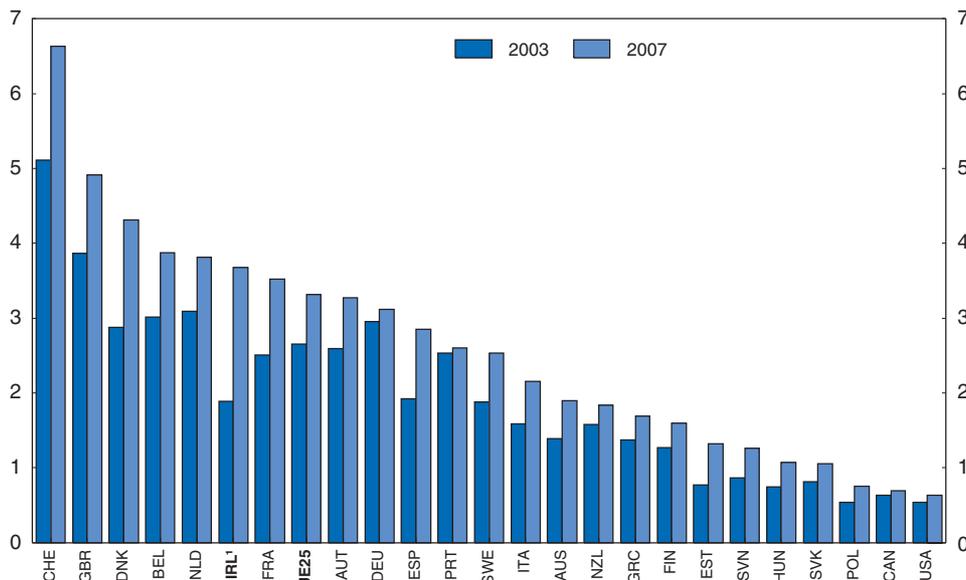
Une autre explication de la faiblesse des provisions réside dans les normes comptables et les règles de Bâle II qui ont favorisé une gestion procyclique des provisions. L'adoption des Normes comptables internationales (IFRS) en 2005 a éliminé l'utilisation des provisions générales ou des provisions pour pertes attendues au profit d'un modèle fondé sur les pertes effectivement subies. Avant 2007, cela a permis aux banques de réduire leurs provisions pour pertes, d'accroître leurs bénéfices et leur capacité de prêt. Le niveau des provisions des six grandes banques a été ramené de 1.2 % des prêts en 2000 à 0.4 % environ en 2007. L'amélioration correspondante des bénéfices comptables a accru leur capacité de prêt de plus de 30 milliards EUR (Nyberg, 2011). Faute d'avoir constitué des provisions plus prudentes sur la base des pertes futures attendues, en particulier en ce qui concerne les prêts immobiliers sécurisés, les banques se sont retrouvées dépourvues d'un volant de provisions convenable lorsque la crise a éclaté. Un provisionnement dynamique des pertes et des limites contracycliques sur les crédits rapportés aux dépôts auraient pu être utilisé pour remédier à ces vulnérabilités.

Toutefois, certains indicateurs ont averti d'une détérioration de la situation : croissance des actifs et des crédits, concentration des crédits dans l'immobilier, crédits hypothécaires à forte quotité de prêt, endettement des ménages et dépendance à l'égard des financements de marché. Plus précisément, il est apparu que les indicateurs relatifs à la qualité tendancielle et à la diversification des actifs bancaires ainsi qu'à leur modèle de financement ont été beaucoup plus révélateurs que des mesures comme l'adéquation des fonds propres. Les ratios des prêts aux sociétés non financières rapportés au PIB, les prêts immobiliers et les crédits au secteur privé ont aussi mis en évidence des points faibles. Ces éléments ont cependant été négligés par les autorités de tutelle, ce qui témoigne d'une approche superficielle et peu vigilante de la réglementation et du contrôle bancaires, phénomène exacerbé par la concurrence avec les autres centres financiers (Honohan, 2010). S'attendant à un atterrissage en douceur, les autorités de tutelle financière n'ont pas pris de mesures concrètes. Des études macroéconomiques montrent qu'une expansion excessive des actifs et des crédits peut déboucher sur des crises bancaires. Les dix ans qui ont précédé la crise ont été marqués par une expansion des actifs en valeur absolue et en pourcentage du PIB dans de nombreux pays, mais cette expansion a été particulièrement prononcée en Irlande (graphique 2.5).

Dans l'ensemble, la croissance des actifs a été très peu diversifiée. C'est le crédit hypothécaire qui a été le principal moteur de l'expansion des banques irlandaises (graphique 2.6). Les prêts aux sociétés non financières, principalement des promoteurs immobiliers, ont aussi connu une augmentation rapide, dépassant les prêts aux ménages en 2007. Une ventilation des données sur les crédits fait apparaître un biais des crédits en général et plus particulièrement des crédits aux ménages au profit d'opérations immobilières. Le pourcentage des prêts aux ménages à caractère hypothécaire en 2006 atteignait des niveaux analogues en Belgique, au Danemark, en Estonie, au Portugal et au Royaume-Uni, 71 % pour la zone euro, 53 % en Autriche et en Hongrie et 45 % seulement en Pologne.

La forte expansion des prêts finançant des transactions immobilières à usage résidentiel ou commercial a rendu le secteur bancaire vulnérable à un retournement du marché du logement. Ce risque a été exacerbé par des quotités de prêt élevées (graphique 2.7). Consciente du risque de bulle immobilière, la banque centrale a encouragé les établissements de crédit à se montrer plus prudentes dans ce domaine pour se prémunir contre une baisse des prix des logements. Il y a bien eu une légère augmentation

Graphique 2.5. **Taille du système financier : actifs des banques**
Pourcentage du PIB



1. Pour l'Irlande, banques nationales uniquement.

Source : Banque centrale d'Irlande ; Indicateurs structurels de la Banque centrale européenne (BCE) ; Réserve fédérale des États-Unis ; Banque de réserve d'Australie ; Banque de réserve de Nouvelle-Zélande ; Banque du Canada et Banque nationale suisse.

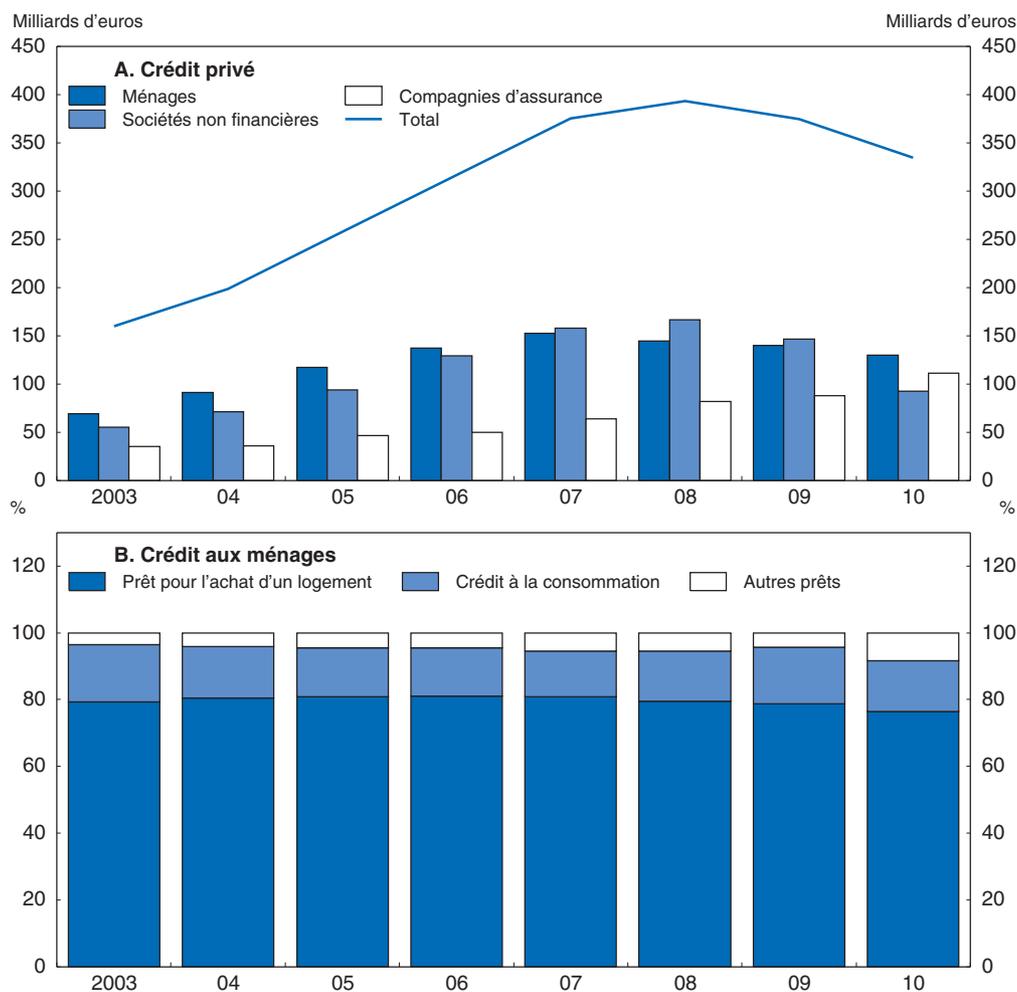
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527300>

de la couverture par les fonds propres des prêts à forte quotité en 2006, mais elle a été trop limitée et trop tardive. Compte tenu de la flambée de la valeur des logements, il aurait été préférable d'agir sur les quotités de prêt pour réduire la vulnérabilité à un retournement des prix immobiliers, car on connaît mieux les niveaux de revenus que la valeur fondamentale des logements. Rétrospectivement, il semble que l'on ait sous-estimé le risque d'un effondrement du marché du logement et que l'idée d'un atterrissage en douceur ait prévalu malgré les avertissements donnés par les indicateurs du marché du logement.

Avec le gonflement de la demande de prêts, les banques se sont trouvées à court de financement et ont dû s'adresser à des sources extérieures. Le ratio des dépôts aux crédits bancaires est revenu de 93 % en 1997 à 70 % en 2003 et même à 43 % en 2008. Cet écart a contraint les banques à financer leurs opérations de crédit auprès de sources plus instables, notamment les marchés financiers ou le marché interbancaire. Bien que plus cher que les dépôts, ce type de financement se trouvait particulièrement peu onéreux compte tenu de la situation économique mondiale et de la disponibilité des crédits, ce qui le rendait attrayant. Ce recours a accru la vulnérabilité du système financier en poussant les banques à effectuer des investissements plus risqués dans un contexte de détérioration des marges financières nettes et en accroissant leur dépendance aux financements transnationaux de marché qui se sont taris lors de la crise financière mondiale (graphique 2.8).

Avant la crise, les principaux intervenants (banques, autorités de tutelle et décideurs) n'ont pas paru mesurer pleinement les vulnérabilités associées aux financements de marché, notamment les fluctuations des taux d'intérêt, l'évolution de l'attitude du marché

Graphique 2.6. Évolution du marché des crédits au secteur privé



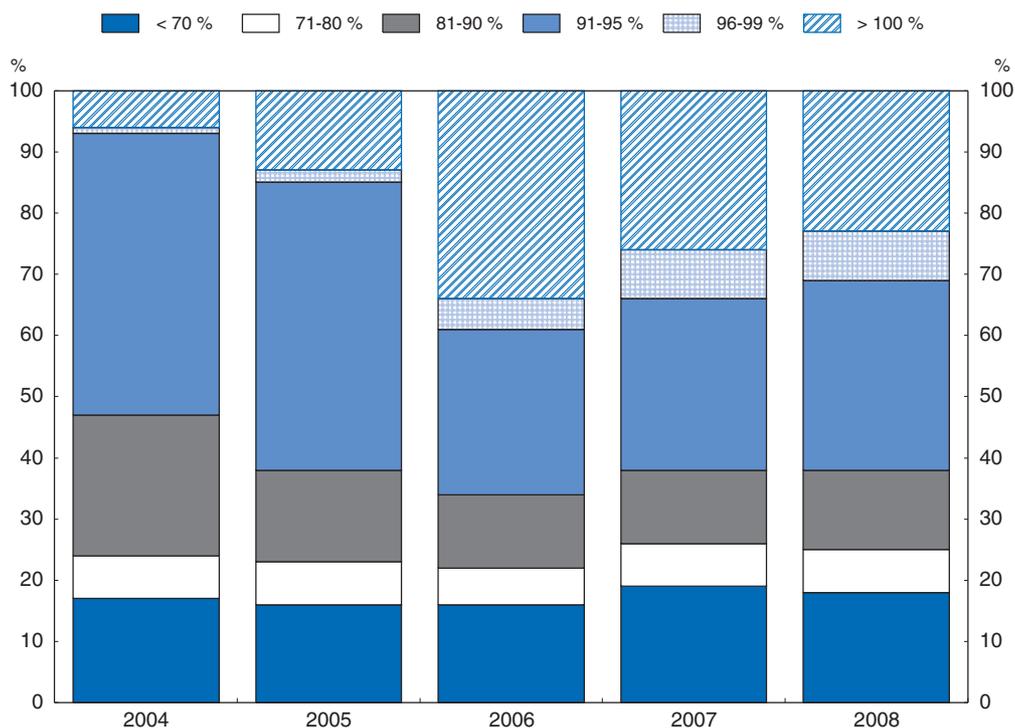
Source : Banque centrale d'Irlande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527319>

et le risque de refinancement. Le financement du crédit bancaire par d'autres voies que les dépôts bancaires stables aura été un point faible de nombreuses économies, mais le coût budgétaire correspondant a été considérablement plus lourd en Irlande. Le financement à court terme sur les marchés induit un risque de liquidité, mais les banques le préfèrent parce qu'il est relativement peu cher et que tous les coûts liés au risque de liquidité ne sont pas internalisés par les banques. Une analyse internationale tend à montrer que la dépendance vis-à-vis des financements de marché est corrélée à l'ampleur des plans de sauvetage des banques (graphique 2.9). Si l'on agrège les injections de capitaux, le rachat d'actifs par le Trésor, les garanties, le financement direct par les pouvoirs publics, les apports de liquidités et les autres aides des banques centrales, on s'aperçoit que le soutien apporté par les pouvoirs publics irlandais à leur système bancaire, engagements conditionnels compris, a été de l'ordre de 200 % du PIB. Les engagements conditionnels pouvant découler de ce soutien public au secteur bancaire ont été portés de 31.6 % du PIB en 2008 à 81.7 % du PIB en 2010 (Schich et Kim, 2011).

Certains indicateurs de solidité financière ont été critiqués parce qu'il s'agit de variables de faible fréquence, statiques et rétrospectives qui ne rendent pas pleinement

Graphique 2.7. Quotités des prêts au logement pour les primo-accédants

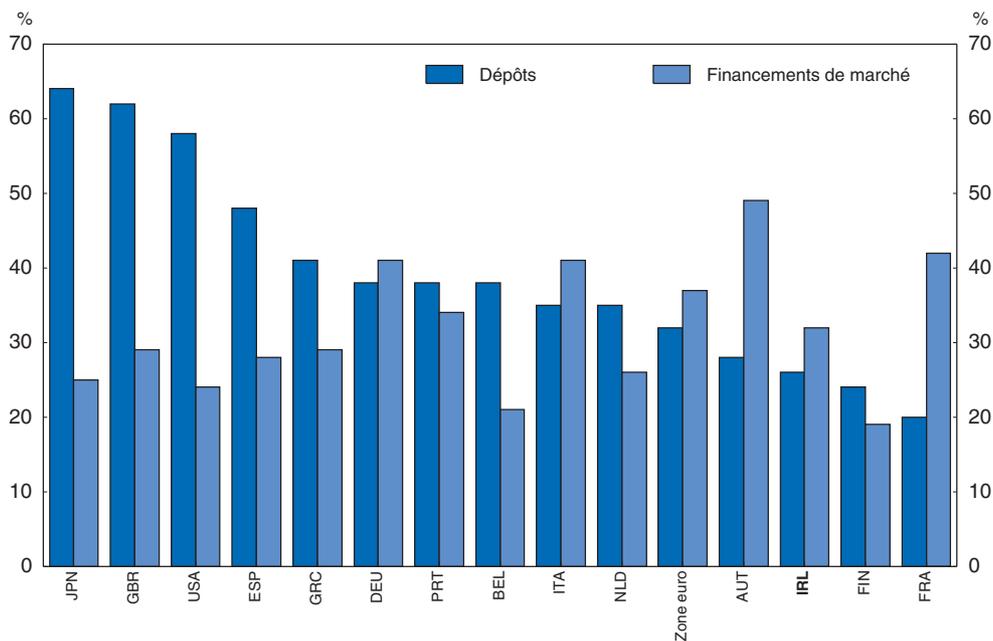


Source : Ministère de l'Environnement, du Patrimoine et des Collectivités locales (Department of Environment, Heritage and Local Government).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527338>

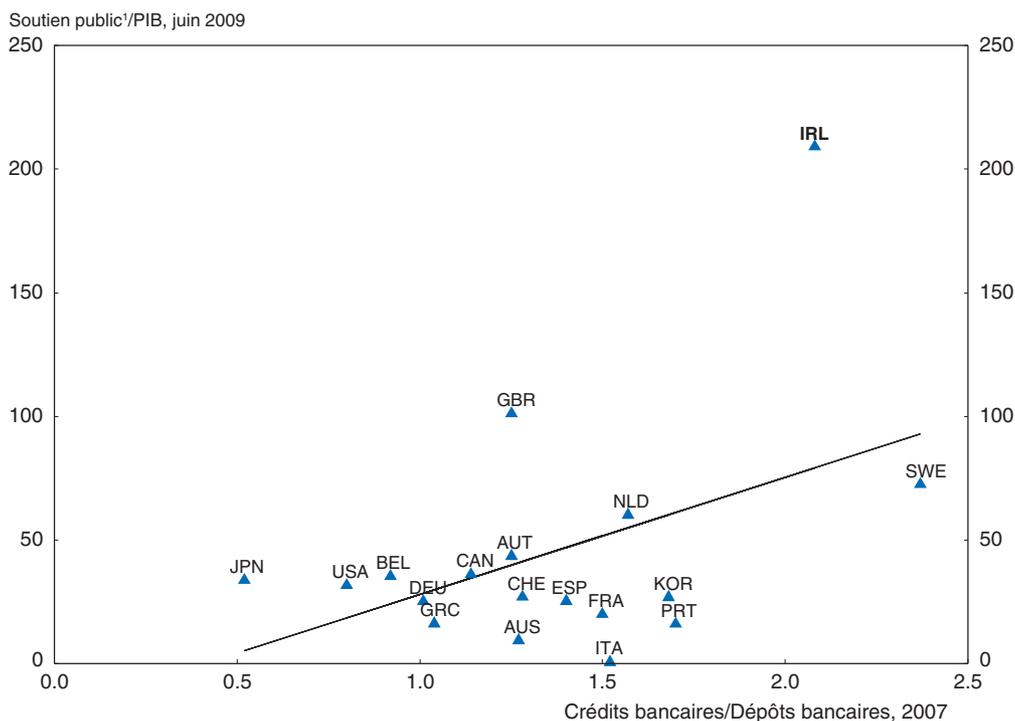
Graphique 2.8. Dépendance vis-à-vis des financements de marché

En pourcentage du total des engagements, fin juin 2010



Source : Fonds monétaire international (FMI), Rapport sur la stabilité financière dans le monde, octobre 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527357>

Graphique 2.9. **Soutien public aux banques et financement de marché**

1. Le soutien public correspond à l'agrégation des injections de capitaux, du rachat d'actifs par le Trésor, des garanties, du financement direct par les pouvoirs publics, des apports de liquidités et des autres aides des banques centrales.

Source : Fonds monétaire international (FMI), FAD_MCB Base de données 2009 et Banque mondiale, *Financial Development and Structure Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527376>

compte des risques (Cihák et Shen, 2007, Pohosyan et Cihák, 2009), ce qui suggère qu'ils doivent être complétés par d'autres indicateurs, y compris des signaux du marché (volatilité des actions et écart de rémunération des crédits et des CDS) ainsi que les simulations de crise (FMI, 2009). Tous ces instruments de surveillance présentent des inconvénients comme l'a démontré l'ampleur de la crise. Cette crise a aussi montré que remédier aux vulnérabilités mises en lumière par ces instruments de surveillance peut poser des problèmes et que la solution dépend de l'attitude et des pouvoirs de l'autorité de tutelle financière. Le recours à diverses sources peut lui apporter davantage de poids pour intervenir et échapper au comportement moutonnier des différents agents que l'on a pu observer en Irlande (Nyberg, 2011). Cela aiderait aussi les autorités à mieux se préparer en définissant un plan d'ensemble avant la crise. La collecte et la publication de données plus nombreuses peuvent générer plus d'informations sur les signaux de détresse (FMI et CSF, 2010a). En Irlande, les autorités ont commencé à remédier aux carences des données et publient désormais de nouvelles séries qui permettront aux agents de mieux comprendre l'évolution de l'économie.

La grande leçon que l'on peut tirer de la crise de 2008 est que les carences de la surveillance peuvent avoir de graves conséquences et qu'il convient donc de s'intéresser de près au risque dans les différents pays et secteurs et d'étudier les interactions macrofinancières correspondantes. Le G20 a chargé le FMI et le Conseil de stabilité financière (CSF) de mettre au point un exercice d'alerte précoce (Early Warning Exercise –

EWE), destiné à mettre en évidence les vulnérabilités structurelles et risques extrêmes imminents pesant sur les systèmes financiers de façon à pouvoir élaborer des mesures correctives et des plans d'urgence par avance (FMI et CSF, 2010b). La crise récente a montré que l'effet de levier et la liquidité sont d'importants facteurs de propagation des cycles de l'activité économique et financière et que la surveillance doit tenir compte du rôle du prix des actifs dans le déclenchement des récessions. En Irlande, les simulations de crise n'ont pas tenu compte de la conjonction des risques inhérents à la liquidité et au marché du logement et la préparation en vue de la concrétisation des scénarios de crise n'a pas été bonne.

Faute d'un dispositif de surveillance convenable, aucune mesure concrète n'a été prise pour remédier aux vulnérabilités du système financier du fait de plusieurs carences de la gouvernance et du contrôle (Honohan, 2010 ; Regling et Watson, 2010 ; Nyberg, 2011). Ces carences de la gouvernance résident notamment dans l'absence de normes de communication financière convenables, la médiocrité des procédures d'évaluation des prêts et des systèmes d'estimation des risques ainsi que dans les trop rares contrepoids face aux dirigeants d'établissements financiers, notamment sous l'angle de mécanismes de rémunération qui ont encouragé la prise de risques. Des carences de la surveillance sont apparues dans les domaines suivants : i) la politique microprudentielle, notamment le manque de vigilance de la surveillance qui reposait sur les évaluations internes réalisées par les banques elles-mêmes et la pénurie de ressources humaines pour assurer le contrôle d'un système bancaire en expansion permanente ; ii) la politique macroprudentielle, notamment le fait de ne pas avoir su réagir au gonflement rapide du crédit hypothécaire en imposant des exigences de fonds propres supplémentaires, en plafonnant les crédits sectoriels ou en agissant sur les quotités de prêt ; enfin iii) la politique de stabilité financière, notamment le pari d'un dégonflement en douceur de la bulle du marché du logement dans les simulations de crise et les évaluations externes et internes.

La nouvelle approche de la réglementation et du contrôle bancaires

Les autorités irlandaises ont pris de nombreuses mesures pour remédier à ces carences. Dans bien des pays, la crise récente a abouti à concentrer les missions de surveillance financière dans le périmètre de la banque centrale. Une analyse des performances des autorités de tutelle financière lors de la récente crise a en effet montré que la croissance du crédit reposant sur les financements de marché était moins forte dans les pays où la banque centrale était la principale autorité de tutelle (Merrouche et Nier, 2010). En Irlande, la réglementation et la surveillance financière sont également revenues dans l'orbite de la banque centrale après en avoir été séparées pour les confier à une autorité de tutelle financière distincte en 2003. La banque centrale sera chargée de la tutelle du système bancaire au niveau micro et macroprudentiel de sorte qu'elle pourra veiller aux interactions macrofinancières. Les principaux objectifs énoncés dans la loi de réforme de la banque centrale de 2010 sont la création d'une nouvelle structure totalement intégrée de réglementation financière et l'introduction d'un régime d'adéquation et de probité pour le secteur financier. La mission de promotion de la croissance du secteur financier irlandais, qui avait empêché l'autorité de tutelle financière d'exercer une surveillance convenable de l'expansion du crédit durant les années de boom, a été abandonnée.

La protection des intérêts des consommateurs est essentielle pour l'existence d'un système financier pleinement fonctionnel et les mesures prises en Irlande dans ce domaine sont particulièrement bienvenues. Toutefois, il est préférable d'éviter tout conflit

d'intérêts potentiel entre la protection des consommateurs et la stabilisation du système financier. Une façon d'y parvenir consiste à attribuer le rôle de protection des intérêts des consommateurs à une institution distincte, parce que les compétences nécessaires pour remplir cette mission sont différentes de celles qu'on attend d'une autorité de tutelle financière et que la culture de la réglementation risque de mobiliser plus de ressources pour la protection des consommateurs. « Une autorité de tutelle chargée à la fois de faire appliquer des règles et de gérer le risque systémique finira par accorder beaucoup trop d'attention à l'application des règles » (Squam Lake Working Group on Financial Regulation, 2009). Il peut également arriver que des pressions politiques s'exercent sur l'autorité de tutelle financière à propos de ses missions de protection du consommateur, aux dépens de son indépendance. Les principes du G20 sur la protection des consommateurs de produits financiers, qui doivent être publiés prochainement, apporteront des lignes directrices utiles dans ce domaine.

Comme l'a recommandé la précédente *Étude économique de l'OCDE*, le gouvernement prépare également un régime spécial de résolution des défaillances bancaires, compatible avec le cadre de l'UE. Ce dispositif devrait fonctionner parallèlement au système d'assurance des dépôts. L'absence de prérogatives pour intervenir de façon précoce afin de réduire le risque de défaillance de banques ou pour trouver une solution en cas d'établissements financiers en faillite a posé un problème commun à nombreux pays durant la crise (Cihák et Nier, 2009). Des orientations européennes sont en cours de préparation pour y remédier et elles recommanderont la mise en place de régimes nationaux de résolution des défaillances dotés de pouvoirs et de procédures bien définis permettant de dire qui doit supporter les coûts, de trouver le bon compromis entre les droits de propriété des créanciers et les considérations d'efficacité et de définir les modalités de traitement des établissements transnationaux. En Irlande, le gouvernement a présenté au parlement le projet de loi intitulé *Central Bank and Credit Institutions (Resolution) (N.2)*, qui doit fournir les instruments nécessaires pour faciliter le renflouement ordonné ou la liquidation d'un établissement en difficulté.

Selon la CBI, des changements significatifs sont intervenus pour passer à un mode de surveillance plus intensive, y compris au moyen d'inspections sur place des banques et d'une présence des autorités de tutelle lors des grandes réunions des établissements financiers. Le contrôle bancaire se concentre désormais sur la gouvernance la gestion des risques, les normes de crédit hypothécaire et le risque de financement, les procédures de crédit bancaire (en particulier pour le crédit aux PME) et les pratiques de rémunération des établissements financiers. Des codes ont été mis en place à propos des principes de gouvernement d'entreprise, de prêts à des parties liées et d'honorabilité et de compétence des administrateurs de ces établissements. La loi de 2011 intitulée *Central Bank (Supervision and Enforcement)*, publiée en juillet 2011, renforce la capacité de la CBI d'imposer et de superviser le respect des textes au moyen de règlements et de procéder en temps voulu à des interventions prudentielles. Elle donne aussi à la CBI un accès plus large aux informations et analyses qui lui permettront de mettre en œuvre de façon crédible la législation irlandaise sur les services financiers, conformément à la meilleure pratique internationale.

En juillet 2010, la CBI a rendu publique une stratégie à horizon de 3 ans (Banque centrale d'Irlande, 2010b) et, en mai 2011, elle a fait le point sur la mise en œuvre du programme de réforme (Banque centrale d'Irlande, 2011c). Pour commencer, des modifications essentielles ont été apportées à l'organisation du contrôle bancaire.

L'autorité de tutelle financière a été réorganisée pour remédier à ses carences antérieures. Afin de permettre à la banque centrale de remplir ses missions supplémentaires et de contrôler efficacement les établissements, y compris au moyen d'inspections sur place plus fréquentes, ses effectifs et les compétences de ses agents ont été renforcés. La Commission de stabilité financière (Financial Stability Committee), présidée par le gouverneur de la banque centrale, a été réorganisée pour accueillir des agents expérimentés venant à la fois de la direction de la réglementation et de la direction des analyses macroéconomiques et cette commission se réunit désormais plus fréquemment.

La crise financière a également mis en lumière les points faibles de la réglementation des capitaux propres par les dispositifs de Bâle I et Bâle II, qui n'avaient pas prévu de volant de réserve suffisant contre les pertes et qui revenaient à imposer aux pouvoirs publics de procéder à une recapitalisation coûteuse des établissements. Pour éviter de se retrouver en pareille situation, la banque centrale devrait adopter une batterie d'indicateurs couvrant les nombreuses dimensions de la prise de risques des établissements financiers. L'Irlande devrait appliquer dans les meilleurs délais les normes de Bâle III. En outre, elle devrait envisager l'utilisation d'un ratio de levier global simple (total des actifs non pondérés des risques aux fonds propres) pour compléter le ratio de fonds propres. Le rôle important des prêts immobiliers dans la crise financière plaide pour une tutelle davantage fondée sur des règles, comme un plafonnement des quotités de prêt ou des ratios des prêts aux revenus. Des ratios de fonds propres qui augmentent avec la taille du bilan de la banque permettraient de mieux traiter les difficultés particulières posées par des établissements financiers d'importance systémique et il faudrait envisager la mise en place d'une centrale de risques de crédit pour empêcher les expositions excessives à certains secteurs ou emprunteurs.

Un autre problème mis en relief par la crise financière aura été le décalage entre les évaluations de la stabilité financière et les initiatives concrètes des pouvoirs publics. Le caractère vague des mécanismes d'application de la réglementation et le flou des mandats en matière de contrôle ont abouti à une inaction en dépit des avertissements, et parfois même à une attitude par trop tolérante de la part des autorités de tutelle (Nyberg, 2011). L'autorité de tutelle financière devrait envisager la fixation de seuils assignés à quelques indicateurs pouvant servir à apprécier les risques inhérents à un établissement financier. Les écarts par rapport à de telles références peuvent déclencher une série de mesures, depuis une intensification du contrôle de l'établissement concerné jusqu'à l'imposition d'exigences de fonds propres plus strictes et l'invitation de l'établissement financier à réduire son activité. Par exemple, le « diamant du contrôle », outil bancaire introduit au Danemark en 2010, a permis de montrer que les fortes expositions, la croissance des prêts, le ratio de financement, les ratios de concentration des risques dans le secteur de l'immobilier à usage commercial et de liquidité méritaient de faire l'objet d'un suivi particulier en raison des risques correspondants. En Irlande, l'autorité de tutelle financière pourrait faire appel à un instrument analogue. Entamer un dialogue avec les établissements à un stade précoce peut contribuer à éviter des problèmes plus importants à l'avenir. Faire en sorte que ces seuils soient transparents et doter l'autorité de tutelle de pouvoirs pour amener les banques à respecter les règles en cas de manquement peut améliorer le contrôle et empêcher une trop grande tolérance de la part de l'autorité de tutelle.

Il convient de reprendre la publication de rapports sur la stabilité financière afin de pouvoir disposer d'une évaluation transparente du secteur financier. Ces rapports doivent

en outre être améliorés de façon à couvrir les simulations de crise plus rigoureuse, fournir plus d'informations sur les différents secteurs de l'économie et présenter une évaluation plus claire des risques macroéconomiques et financiers encourus par le secteur financier. L'autorité de tutelle financière a par ailleurs introduit des panels de gouvernance des risques afin de retracer les risques, les performances et les modèles économiques des établissements financiers à l'aide d'un tableau de bord des risques. Le recours à ce type de surveillance se répand dans de nombreux pays après la crise. Il serait utile de mieux connaître les critères et les seuils appliqués dans cette évaluation des risques. Il faudrait sensibiliser les marchés aux vulnérabilités mises en évidence par ces critères sous une formulation générale sans divulguer d'informations sensibles au public. Cela inciterait les établissements financiers à surveiller eux-mêmes ces risques.

L'avenir du système financier

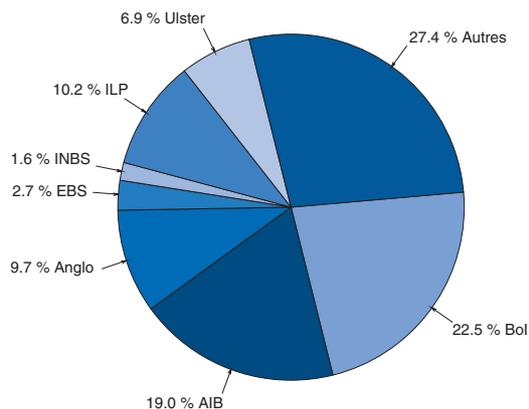
À terme, le système financier irlandais doit relever plusieurs défis. La recapitalisation, la réduction de la taille et la restructuration des principaux établissements bancaires, la gestion des actifs qui ont été transférés à la NAMA et le renforcement du contrôle bancaire font tous partie intégrante de la réaction à la crise. Toutefois, il conviendra aussi de mettre en place un système financier qui assume ses missions de distribution du crédit à l'économie irlandaise, de façon à jeter les bases d'un régime de surveillance applicable en temps normal et éviter l'aléa moral.

Dans cette optique, l'Irlande doit définir une stratégie et un calendrier crédibles pour le retrait de ses garanties et prendre des mesures pour éviter le sentiment que de telles garanties générales seront octroyées à l'avenir. Le mécanisme de garantie des engagements éligibles (Eligible Liabilities Guarantee – ELG) introduit en septembre 2009 est devenu le seul mécanisme de garantie après l'arrivée à son terme de la garantie initiale « générale » du système de soutien aux institutions financières (CIFS) en septembre 2010. La ELG est beaucoup plus ciblée et restreinte et donne lieu à l'application de commissions plus élevées. Toutefois, avec le retour à la confiance des marchés de capitaux, les garanties doivent s'appliquer à une gamme encore plus limitée d'engagements, sachant que définir le calendrier et le rythme de ce ciblage nécessite de délicats arbitrages. Se désengager trop tôt alors que le système financier reste fragile pourrait raviver les craintes quant à la santé du secteur, mais se désengager trop lentement risquerait d'accroître la distorsion des incitations et de la concurrence. En temps normaux, le dispositif à mettre en oeuvre devrait être plus restreint. Il devrait continuer d'être fondé sur un barème de commissions tenant compte des risques et des types d'engagement à couvrir bien définis, afin de minimiser l'aléa moral et le coût du mécanisme pour le contribuable. Les premières phases de la stratégie de sortie devraient être conçues de façon à inciter les banques à revenir aux financements de marché. En dehors de la couverture des dépôts, les garanties devraient être conçues pour faire face à une crise de liquidité immédiate, ce qui exclurait la garantie des obligations à long terme existantes contrairement à ce qui se produit dans le cadre de la garantie « générale » initiale.

Sous l'effet de la restructuration et de la cure d'amaigrissement envisagées, le système bancaire irlandais correspondra mieux à la taille de l'économie du pays. Toutefois, ces évolutions aboutiront à une réduction du nombre d'établissements et l'autorité de tutelle financière devra veiller aux problèmes de concurrence qui risquent de se poser avec la concentration des services financiers entre les mains d'un plus petit nombre d'établissements. Il convient de veiller à l'existence de règles du jeu équitables entre les établissements financiers qui ont reçu des aides publiques considérables et ceux qui n'en ont pas bénéficié (graphique 2.10).

Graphique 2.10. **Actifs des différentes banques, décembre 2008**

En proportion du total des actifs bancaires nationaux



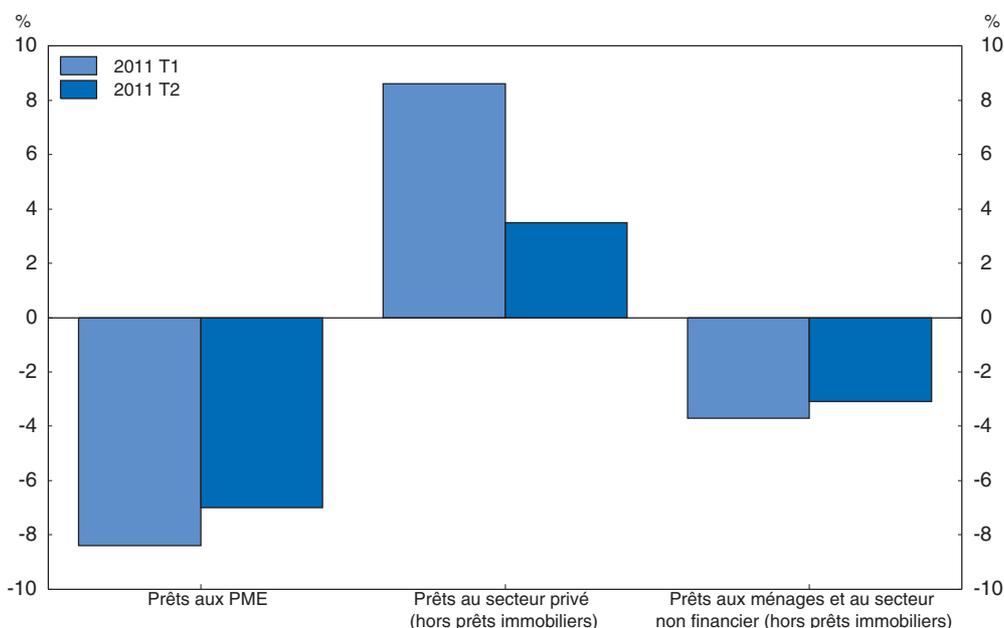
Source : Banque centrale d'Irlande ; Base de données Bankscope et Rapports annuels des banques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527395>

Mais surtout, le système bancaire national doit être en mesure de fournir les crédits nécessaires à la reprise de l'activité. Comme la crise a perturbé la capacité de crédit des banques et que la demande de crédit s'est inscrite en repli, le crédit au secteur privé a diminué. Toutefois, la contraction du crédit aux petites et moyennes entreprises a été plus prononcée que le recul des prêts aux ménages hors logement et aux entreprises non financières (graphique 2.11). Or les crédits aux PME seront importants pour la reprise car ces entreprises représentent 90 % de l'emploi dans le secteur privé irlandais et assurent une bonne partie du redressement de l'économie réelle. Au premier semestre de 2010, l'encours des crédits aux PME a diminué de 5.1 % pour revenir à 69.3 milliards d'euros. Lors de la recapitalisation des banques en février 2009 et en mars 2010, le gouvernement a imposé comme condition à la BoI et à l'AIB de réserver pour des crédits ciblés pas moins de 3 milliards d'euros chacune pour consentir de nouvelles facilités de crédit aux PME ou accroître les facilités existantes. Le Credit Review Office (CRO) a été mis en place en avril 2010 pour revoir les décisions négatives de crédit prises par les institutions impliquées dans l'action de la NAMA et pour conseiller le gouvernement sur les initiatives pouvant être prises. Le transfert de créances à la NAMA a en outre été conçu en vue de libérer les banques afin qu'elles procèdent à de nouvelles opérations de prêts.

Compte tenu de leur taille et de leur diversité, les PME donnent aux banques la possibilité de diversifier leur portefeuille de prêts et leurs risques, de dégager des recettes supplémentaires et de bénéficier de sources fiables de financement par les dépôts. Un examen des trois principaux établissements bancaires (AIB, BoI et Ulster Bank) a montré que les banques se dotaient de programmes d'activités en matière de prêts aux PME, mais jusqu'ici il ne s'agit que de projets à court terme qui doivent encore être affinés (Banque centrale d'Irlande, 2011a). Une première analyse effectuée par la banque centrale montre que les normes de crédit n'ont pas été abaissées pour atteindre les objectifs fixés par le plan de recapitalisation du gouvernement. Il ressort du rapport du CRO de mai 2011 (CRO, 2011) que ces objectifs de prêts ont été dépassés à la fois par AIB et par BoI, avec un montant total de prêts nouveaux et restructurés de 8 milliards d'euros environ ; cela étant, la distribution de crédits ne doit pas dépendre d'objectifs quantitatifs fixés par le gouvernement car cela peut fausser le fonctionnement des marchés du crédit.

Graphique 2.11. Variations trimestrielles des prêts au secteur privé



Source : Banque centrale d'Irlande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527414>

Durant la période qui a précédé la crise, le crédit aux PME a été lié à des opérations immobilières. Cela étant, dès lors que les banques changent de modèle économique pour se recentrer sur les prêts à d'autres secteurs, l'évaluation des crédits va dépendre plus des flux de trésorerie futurs que des nantissements. Le manque d'expérience de ce type de décision en matière de crédit, conjugué au fait que certaines PME traversent des difficultés financières et à la méconnaissance du marché local de la part des banques, complique davantage encore sa transition. Les banques doivent résoudre ses problèmes rapidement. L'amélioration de la capacité du secteur bancaire à distribuer des crédits de trésorerie dans des conditions saines va être particulièrement précieuse pour les PME exportatrices, à l'heure où leur insertion dans le commerce international accroît à la fois leurs besoins en fonds de roulement (en raison, par exemple, de l'allongement des délais de livraison des produits aux clients) et le niveau de connaissance des marchés attendu des établissements de crédit. La banque centrale peut faciliter la transition vers un nouveau modèle économique en assurant la diffusion de pratiques exemplaires en matière de crédit aux PME et en donnant des conseils à ce propos, tout en restant attentive aux vulnérabilités qui risquent de se manifester au fil du temps dans cette catégorie de transactions.

Régime de faillite des entreprises et des ménages et de restructuration de la dette

L'existence d'un régime juridique adapté est un élément essentiel du processus de liquidation des créances irrécouvrables et du rétablissement de la santé du système financier irlandais. L'encours des créances irrécouvrables sur les ménages est considérable. Selon une enquête auprès des ménages réalisée par le Central Statistics Office, un quart de l'ensemble des ménages a connu à une occasion au moins en 2009 un retard de paiement sur une facture ou un prêt, contre 10 % en 2008. Jusqu'en mars 2011, 6.3 % des prêts au logement des ménages présentaient des arriérés de paiement de plus de 90 jours. Si l'on ne

parvient pas à régler les problèmes de prêts non productifs de façon efficiente et équitable pour les créanciers comme pour les débiteurs, on risque de décourager à la fois la demande et l'offre de crédit futures. D'où l'importance d'un régime juridique adapté. De ce point de vue, le régime actuel des faillites et les procédures de traitement des dettes pourraient être améliorés. Le gouvernement prépare un projet de loi de réforme des faillites personnelles en vue de trouver un bon équilibre entre les préoccupations d'aléa moral et l'efficacité et l'efficience des procédures. Les projets des autorités visant à introduire un nouveau dispositif de règlement non judiciaire des dettes et d'application des décisions dans ce domaine apporte une solution de rechange bienvenue aux procédures judiciaires. Cette initiative peut contribuer pour une large part d'alléger de façon équitable et efficiente le fardeau considérable de la dette irrécouvrable des ménages. Parallèlement, un certain nombre de mesures d'urgence ont été prises pour répondre aux besoins de restructuration du système financier. La CBI a publié un code de conduite sur les arriérés de paiement en matière de crédit hypothécaire afin d'éviter des défaillances onéreuses et inutiles et elle entend publier un code de conduite analogue sur le crédit aux PME.

Encadré 2.4. **Principales recommandations en vue de surmonter la crise bancaire**

La sortie de crise

- La NAMA doit continuer de se concentrer sur sa mission de long terme consistant à gérer son portefeuille d'actifs de façon à assurer le meilleur rendement possible pour le contribuable et s'abstenir de se livrer à des activités qui accroissent les engagements conditionnels du gouvernement.
- Avec le retour à la confiance sur les marchés des capitaux, réduire la portée du système de garantie pour couvrir un éventail plus limité d'engagements bancaires, avec des commissions proportionnées aux risques afin minimiser l'aléa moral et les coûts pour le contribuable.

Le nouveau dispositif de contrôle

- Pour mieux prévenir les crises futures, adopter dès que possible, les normes prévues par Bâle III. Envisager le recours à un ratio de levier financier (total des actifs non pondérés des risques rapporté aux fonds propres) à titre de complément des ratios de fonds propres. En plus du ratio des prêts aux dépôts déjà en place, envisager de recourir à un régime de tutelle davantage fondé sur des règles, comme le plafonnement des quotités de prêt ou du ratio des prêts aux revenus, des exigences de fonds propres liées à la taille des banques afin de parer aux risques systémiques. Envisager la mise en place d'une centrale de risques de crédit pour prévenir les expositions excessives à l'égard de certains secteurs et emprunteurs.
- Pour empêcher la réapparition de problèmes de tolérance de la part des autorités de tutelle, il convient d'envisager un processus bien défini dans lequel le non-respect de normes de référence identifiées assignées à quelques indicateurs, comme une croissance excessive du total des prêts, accélérerait une évaluation officielle des éventuelles mesures de correction nécessaires. Par exemple, on peut habiliter l'autorité de tutelle à faire respecter des exigences de fonds propres plus rigoureuses ou à réduire les activités d'un établissement bancaire si les seuils assignés à un certain nombre d'indicateurs n'ont pas été respectés.

Encadré 2.4. Principales recommandations en vue de surmonter la crise bancaire (suite)

- Pour assurer une coordination et un suivi convenables des interactions macrofinancières, il faut continuer d'améliorer la communication entre les différentes instances chargées du secteur bancaire. Le renforcement de la division des affaires bancaires du ministère des Finances devrait devenir permanent. La publication de rapports de stabilité financière fournissant des informations sur le système financier et les interactions macrofinancières devraient être reprises.

Bibliographie

- Baer, H. et D. Klingebiel (1995), « Systemic Risk When Depositors Bear Losses: Five Case Studies », in *Research in financial Services: Private and Public Policy*, vol. 7.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2002), « Orientations à l'intention des superviseurs pour le traitement des banques fragiles ».
- Banque centrale d'Irlande (2010a), *Banking Supervision: Our New Approach*.
- Banque centrale d'Irlande (2010b), *Strategic Plan 2010-2012*.
- Banque centrale d'Irlande (2011a), *Review of SME Lending Strategies in Irish Banks*.
- Banque centrale d'Irlande (2011b), *The Financial Measures Programme Report*.
- Banque centrale d'Irlande (2011c), *Annual Performance Statement Financial Regulation 2010-2011*.
- Banque centrale d'Irlande (2011d), *Banking Supervision: Our New Approach: 2011 Update*.
- Banque centrale d'Irlande (2011e), « 2011 EU-Wide Bank Stress Test Results for Irish Banks Published », communiqué de presse du 20 juillet 2011.
- Bordo, M., B. Eichengreen, D. Klingebiel, et M.S. Martinez-Peria (2001), « Is the Crisis Problem Growing More Severe? » *Economic Policy* 16(32): 51-82.
- Cihák, M. et E. Nier (2009), « The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions: the Case of the European Union », *Document de travail du FMI* 09/200.
- Credit Review Office (2011), *Quatrième rapport trimestriel*, mai 2011.
- Honohan, P. (2010), « The Irish Banking Crisis: Regulatory and Financial Stability Policy: 2003-2008 », *Rapports de la Commission of Investigation into the Banking Sector (Commission d'enquête sur le secteur bancaire)*, www.bankinginquiry.gov.ie/.
- Honohan, P. et D. Klingebiel (2000), « Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 2441.
- Fonds monétaire international (2009), « Detecting Systemic Risk », *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, avril, chapitre 3, Washington.
- FMI et CSF (2010a), *The Financial Crisis and Information Gaps*.
- FMI et CSF (2010b), *The IMF-FSB Early Warning Exercise: Design and Methodological Toolkit*, Washington.
- Klingebiel, D. (2000), « The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises Cross-Country Experiences », *World Bank Policy Research Working Paper Series* n° 2284.
- Laeven, L. et F. Valencia (2010), « Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad and the Ugly », *Document de travail du FMI* n° 10/146.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), « Systemic Banking Crises: A New Database », *Document de travail du FMI* n° 08/224.
- Lindgren C.-J., T. Baliño, C. Enoch, A.M. Gulde, M. Quintyn et L. Teo (1999), « Financial Sector Crisis and Restructuring Lessons from Asia », *Étude spéciale du FMI* n° 188.
- Merrouche, O. et E. Nier (2010), « What Caused the Global Financial Crisis-Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999-2007 », *Document de travail du FMI* n° 10/26.

- Nyberg, P. (2011), « Misjudging Risk: Causes of the Systemic Banking Crisis in Ireland », Reports of the Commission of Investigation into the Banking Sector www.bankinginquiry.gov.ie/.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2011*, Éditions OCDE.
- Regling, K. et M. Watson (2010), « Preliminary Report on the Sources of Ireland's Banking Crisis », Reports of the Commission of Investigation into the Banking Sector www.bankinginquiry.gov.ie/.
- Poghosyan, T. et M. Cihák (2009), « Distress in European Banks: An Analysis Based on a New Data Set », *IMF Working Paper 09/09*.
- Schich, S. (2009), « Expanded Guarantees for Banks: Benefits, Costs and Exit Issues », *OECD Financial Market Trends*, n° 97, www.oecd.org/dataoecd/53/48/44260489.pdf.
- Schich, S. et B.-H. Kim (2011), « Guarantee Arrangements for Financial Promises: How Widely Should the Safety Net be Cast? », OCDE, *Tendances des marchés de capitaux*, vol. 1.
- Squam Lake Working Group on Financial Regulation (2009), « A Systemic Regulator for Financial Markets », *Council on Foreign Relations Working Paper*.

Chapitre 3

Des réformes structurelles pour lutter contre le chômage et rétablir la compétitivité

Après une récession d'une exceptionnelle gravité, l'économie irlandaise connaît une reprise tirée par les exportations. Néanmoins, le rythme de cette reprise est très variable d'un secteur à l'autre. Alors que l'industrie manufacturière et les services tournés vers l'exportation, dominés par de grandes entreprises multinationales, ont atteint des niveaux de production record, les secteurs axés sur le marché intérieur, où les PME irlandaises prédominent, peinent toujours à sortir de la crise. Compte tenu de la faiblesse de ce secteur traditionnel à forte intensité de main-d'œuvre, les taux de chômage restent très élevés, notamment parmi les hommes jeunes peu ou moyennement qualifiés, qui travaillaient souvent dans le secteur de la construction. Pour s'attaquer à un chômage élevé et persistant et conjurer ainsi les risques d'exclusion sociale, l'Irlande doit poursuivre plus avant une stratégie intégrée fondée sur trois piliers : une réforme du système de protection sociale de nature à valoriser le travail ; de meilleures politiques d'activation pour faciliter un redéploiement de la main-d'œuvre entre les secteurs ; et une compression drastique des salaires et d'autres dépenses d'exploitation afin de redevenir compétitive sur le plan international. Ce chapitre préconise notamment, en s'appuyant sur des initiatives ou engagements récents, des réformes destinées à accroître la compétitivité sur les marchés de produits, à stimuler l'innovation et à améliorer la qualité de l'enseignement, conditions indispensables à la prospérité économique.

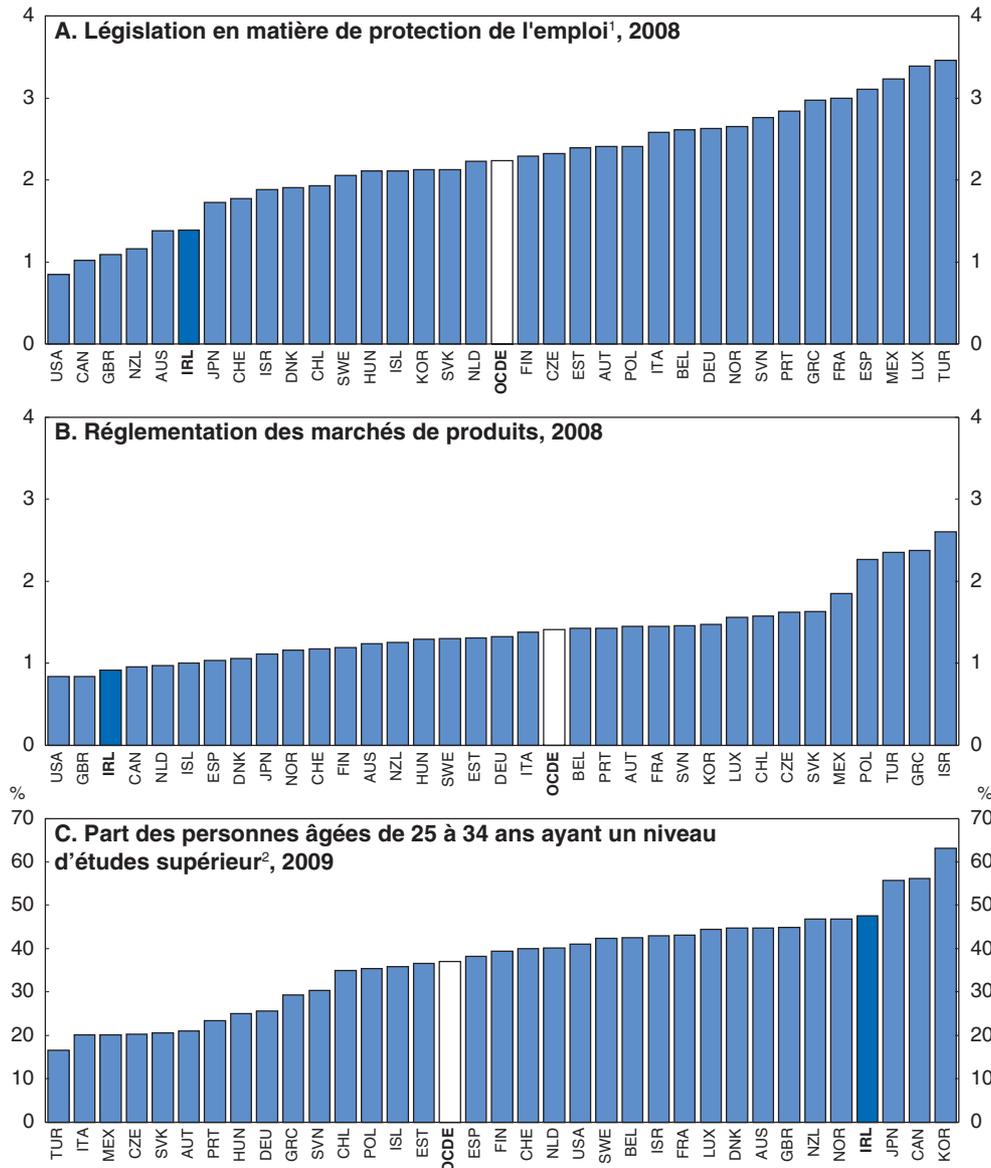
L'Irlande conserve nombre d'atouts traditionnels : une économie ouverte, dotée de marchés du travail et de produits flexibles et d'un capital humain de haut niveau (graphique 3.1), d'un cadre propice aux entreprises et d'une situation géographique favorable. Néanmoins, la flambée du chômage constitue désormais un défi de taille : la crise l'a multiplié par trois, et le chômage de longue durée a plus que quintuplé. Cette situation pourrait perdurer, risquant d'entraver la croissance potentielle, d'accroître la pauvreté et de compromettre la cohésion sociale. Pour parer à ce risque, il convient de promouvoir l'emploi en engageant des réformes appropriées du marché du travail et des politiques de protection sociale. Une croissance forte tirée par les exportations serait également favorable à l'emploi, soutenue par une compétitivité accrue des entreprises irlandaises sur les marchés étrangers. Ce chapitre analyse les réformes structurelles propres à résorber un chômage élevé et persistant, et donc à minimiser ses coûts sociaux, ainsi que les politiques de nature à accroître la compétitivité de l'Irlande, afin de préserver et de renforcer l'attrait de ce pays pour les entreprises étrangères.

Empêcher une hausse permanente du chômage structurel

La crise a durement frappé les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et les travailleurs les moins qualifiés

La récession a prélevé un lourd tribut sur le marché du travail (graphique 3.2). Le défi pour les autorités est d'empêcher que cette hausse du chômage ne se prolonge indéfiniment. Le taux de chômage de l'Irlande est l'un des plus élevés de la zone OCDE, et plus de la moitié des chômeurs sont sans activité depuis plus d'un an. Le secteur de la construction totalise plus de la moitié du total des destructions d'emplois, et ses effectifs ont fondu de 50 % depuis 2007. L'industrie manufacturière a elle aussi subi d'importantes suppressions d'emplois, les secteurs traditionnels comme ceux fournissant des matériaux de construction étant les plus durement touchés, tout comme les services à forte intensité de main-d'œuvre, comme le commerce, l'hôtellerie et la restauration. Par conséquent, même si la montée du chômage a concerné toutes les tranches d'âge et tous les niveaux de formation, les nouveaux chômeurs sont en majorité des jeunes travailleurs, essentiellement masculins, peu ou moyennement qualifiés. Fin 2010, les travailleurs âgés de moins de 35 ans n'ayant pas fait d'études supérieures représentaient 42 % du nombre total de chômeurs (tableau 3.1), contre 23 % de la population active. Par ailleurs, les travailleurs les moins qualifiés restent souvent au chômage plus longtemps : au quatrième trimestre de 2010, 55 % des chômeurs n'ayant pas fait d'études supérieures étaient des chômeurs de longue durée (contre 38 % des chômeurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur).

La grave détérioration du marché du travail pourrait se traduire par une situation de sous-emploi chronique comme celle qu'a connue l'Irlande entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, ce qui menacerait la cohésion sociale. Mesuré avant l'ensemble des transferts sociaux, l'Irlande est le pays de l'UE qui a enregistré la plus forte hausse

Graphique 3.1. **Réglementation du marché et compétences de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE**

1. Degré de restriction global de la législation de protection de l'emploi, version 3. Les données de la France et du Portugal se réfèrent à l'année 2009. La Grèce a pris plusieurs mesures depuis 2008, comme cela a été décrit dans l'*Étude économique de la Grèce* en 2011, qui ont amélioré un peu leurs indicateurs.

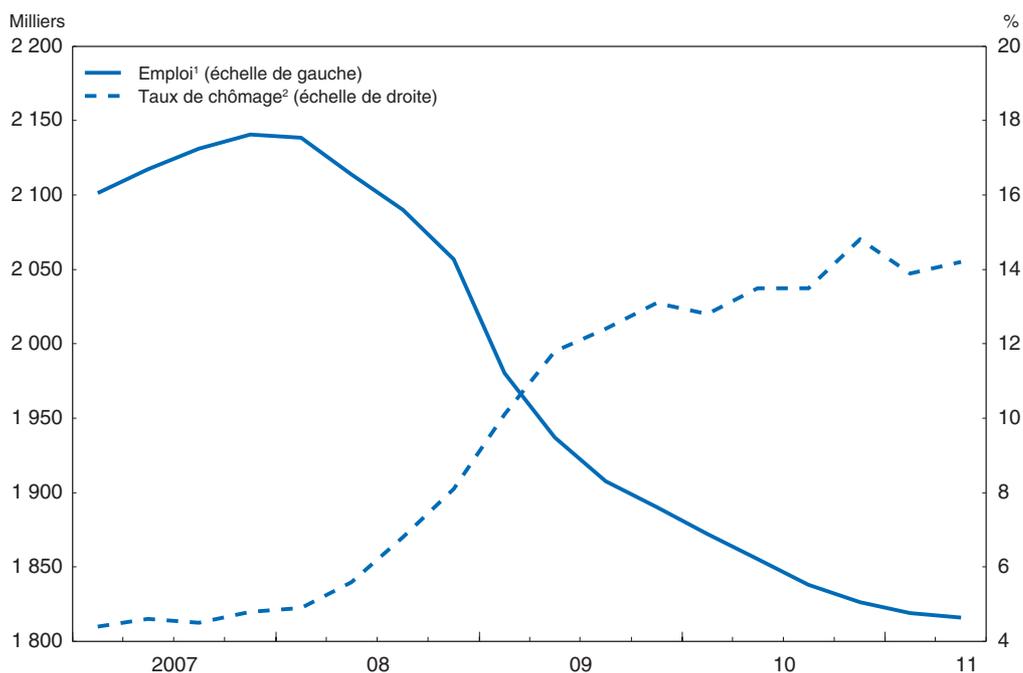
2. Enseignement supérieur, type B et type A et programmes de recherche de haut niveau.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2011* ; Base de données sur la réglementation des marchés de produits et Base de données sur la législation en matière de protection de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527433>

(6 points) du taux de pauvreté (60 % du seuil médian de revenu) entre 2007 et 2009, soit 46 %. Durant ces années, les transferts sociaux ont atténué le problème, et le taux de pauvreté après transferts poursuit sa décline amorcée au début de la décennie. Toutefois, la lutte contre la pauvreté par le seul recours aux prestations sociales pèse lourdement sur les finances publiques et encourage la dépendance à long terme à l'égard des transferts sociaux, qui est une cause de persistance de la pauvreté (Département de la protection

Graphique 3.2. Indicateurs du marché du travail



1. Personnes âgées de 15 ans et plus titulaires d'un emploi, corrigées des variations saisonnières.

2. Taux de chômage de l'OIT, corrigés des variations saisonnières.

Source : Office central des statistiques (CSO).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527452>

sociale, 2010), limite l'offre de main-d'œuvre et freine la croissance potentielle. De toute évidence, s'attaquer au chômage constitue un meilleur moyen de résorber la pauvreté et d'étayer la reprise économique. En Irlande, un emploi à temps plein est un rempart très efficace contre la pauvreté, puisque le taux de pauvreté correspondant était de 4,2 % en 2009, contre 7,1 % en moyenne dans l'UE.

L'Irlande doit mener une stratégie intégrée pour réduire le chômage

L'Irlande a besoin d'un plan cohérent et intégré, qui s'appuie sur un large consensus entre partenaires sociaux, afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs et ainsi conjurer les risques d'exclusion sociale. Les trois piliers de cette stratégie sont les suivants : i) réforme du système de protection sociale ; ii) amélioration des politiques actives du marché du travail ; et iii) poursuite de la réduction des coûts unitaires de main-d'œuvre. Une réforme de l'aide sociale est nécessaire pour éviter les pièges du chômage et de l'inactivité et pour encourager une recherche d'emploi plus active. L'amélioration des programmes actifs du marché du travail (PAMT) concourra à cet objectif, et devrait jouer un rôle essentiel dans l'acquisition, par les chômeurs, de nouvelles compétences requises par les secteurs les plus dynamiques de l'économie, facilitant ainsi le redéploiement de la main-d'œuvre. Enfin, de nouvelles baisses des coûts unitaires de main-d'œuvre, qui supposent des réformes propres à accroître la productivité et une modération salariale sur le moyen terme, seront étudiées plus loin dans ce chapitre.

Tableau 3.1. **Taux de chômage par cohorte d'âge et niveau de formation**

	T4 2010					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Total 15-64
Primaire ou inférieur						
Taux de chômage	50.0	42.1	31.8	19.0	14.0	21.9
% du chômage total	0.7	1.5	2.1	2.4	2.5	9.2
Premier cycle du secondaire						
Taux de chômage	48.4	38.4	23.3	14.4	10.7	23.9
% du chômage total	5.0	5.9	5.2	3.8	1.7	21.4
Deuxième cycle du secondaire						
Taux de chômage	26.8	17.0	13.0	8.0	6.8	15.2
% du chômage total	9.5	8.6	5.3	3.0	1.2	27.6
Diplôme de premier cycle de l'enseignement supérieur technique						
Taux de chômage	34.2	22.0	15.8	14.2	13.5	19.0
% du chômage total	2.6	6.2	3.4	2.4	1.2	15.7
Licence sans mention						
Taux de chômage	18.6	11.1	9.5	7.1	4.7	9.7
% du chômage total	1.2	4.3	3.2	1.6	0.4	10.7
Licence avec mention ou supérieur						
Taux de chômage	18.0	6.9	5.9	4.8	5.2	6.8
% du chômage total	2.0	4.6	2.8	1.4	0.7	11.6
Autre						
Taux de chômage	22.2	19.3	17.6	16.7	1	17.4
% du chômage total	0.3	1.8	1.0	0.5	1	3.7
Total						
Taux de chômage	28.8	15.4	12.9	10.1	9.4	14.3
% du chômage total	21.3	32.9	23.0	15.0	7.9	100.0

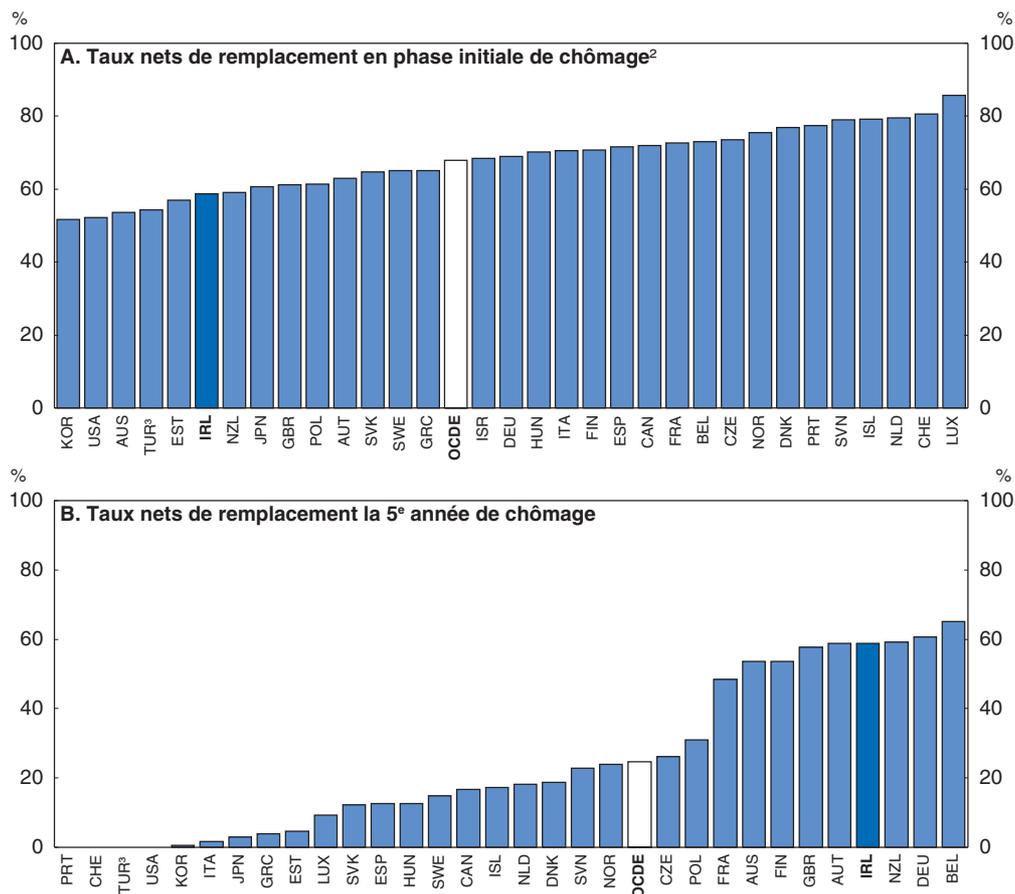
1. Indique que les données qui ne sont pas disponibles en raison de la petite taille de la cohorte.

Source : Enquête nationale trimestrielle du CSO.

Les prestations sociales induisent d'importantes contre-incitations à travailler

Après de très fortes hausses jusqu'en 2009, les taux de remplacement des allocations de chômage en Irlande comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE. L'indemnisation du chômage englobent la prestation de chômage (JB), payable pendant 12 mois au maximum aux chômeurs ayant suffisamment cotisé, et l'allocation de demandeur d'emploi (JA), soumise à un critère de ressources et versée aux chômeurs qui ne sont pas admissibles à la JB ou qui ont épuisé leur droit à la JB. Le niveau de remplacement du revenu au moment de la perte d'emploi est inférieur à la moyenne (graphique 3.3), ce qui peut avoir une incidence négative sur l'adéquation de l'offre et de la demande. En outre la conception de l'indemnisation du chômage entraîne des effets de contre-incitation plus marqués pour les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, aggravant ainsi le risque de pérennisation d'un fort chômage structurel. Du fait du caractère uniforme des deux types de prestations, les taux de remplacement nets sont plus élevés pour les bas salaires. Par ailleurs, la période illimitée de versement de la JA empêche une baisse progressive du taux de remplacement, contrairement à ce qui se produit fréquemment dans d'autres pays. Les taux de remplacement nets après une période prolongée de chômage sont donc très élevés par comparaison avec d'autres pays (graphique 3.3).

L'Irlande se singularise également parmi d'autres pays par le nombre très élevé de bénéficiaires de prestations de chômage (graphique 3.4), qui dépasse de beaucoup le

Graphique 3.3. **Taux de remplacement nets pour les chômeurs, 2009**Pour quatre catégories de ménages et deux niveaux de revenu, en pourcentage¹

1. Moyennes non pondérées pour des niveaux de revenu de 67 % et 100 % du salaire moyen. Les catégories de ménages sont les suivantes : célibataire sans enfant, couple marié à un seul apporteur de revenu sans enfant, parent isolé avec deux enfants et couple marié à un seul apporteur de revenu avec deux enfants. On part de l'hypothèse qu'aucun « complément » n'est versé au titre de l'assistance sociale en situation d'activité ou de chômage. L'impôt sur le revenu à payer au titre des allocations de chômage est déterminé par rapport aux valeurs annualisées des prestations (c'est-à-dire aux valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximale des prestations est inférieure à 12 mois. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire moyen concerne un seul conjoint ; le deuxième conjoint est supposé inactif et sans revenu. Les enfants sont âgés de quatre et six ans et ni les allocations pour enfant à charge ni les frais de garde ne sont pris en considération.

2. La phase initiale de chômage suit une période de carence.

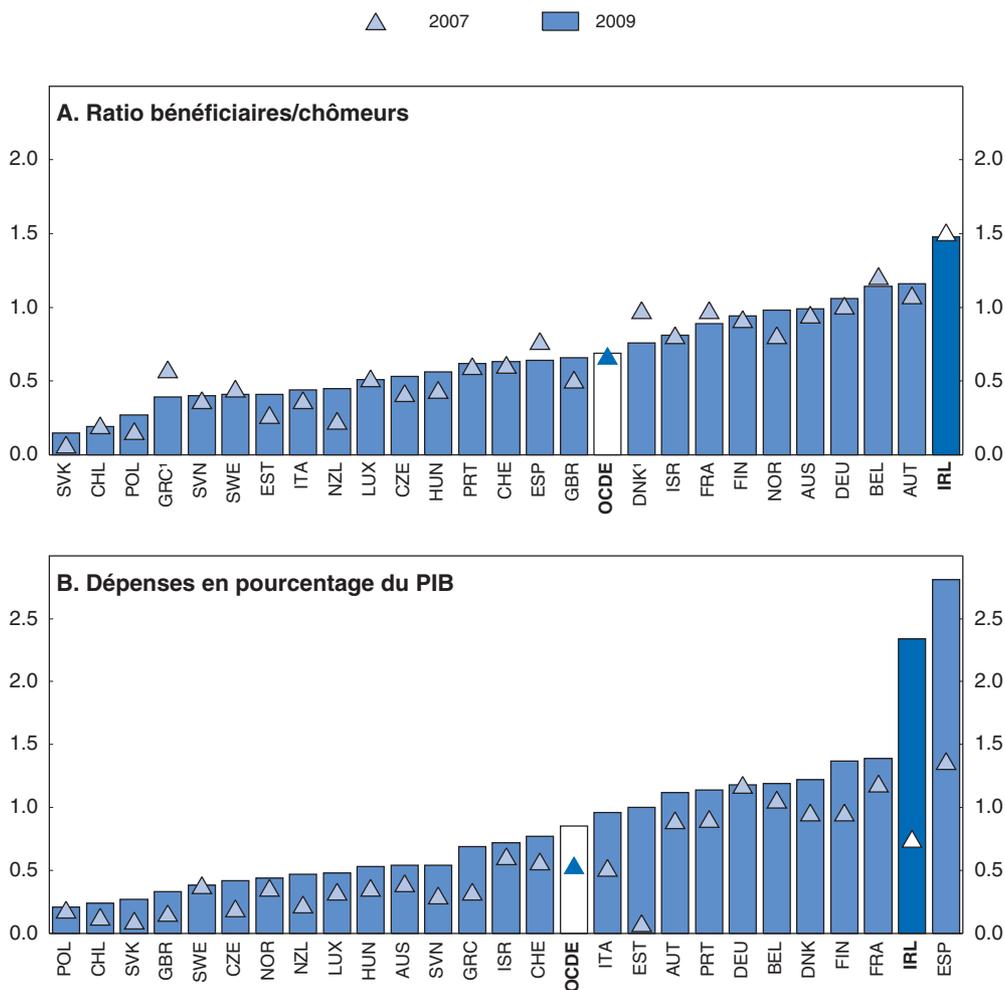
3. Les calculs se rapportent à l'ouvrier moyen (CITI D).

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527471>

nombre de chômeurs selon la définition standard du BIT (Bureau international du travail) utilisée dans les enquêtes sur la population active (personnes sans emploi, disponibles pour un emploi et prenant des initiatives en vue d'en trouver un). Hormis son coût, cette situation peut renforcer les effets de contre-incitation par deux biais. Premièrement, près d'un cinquième des bénéficiaires exercent un emploi occasionnel ou à temps partiel, et sont autorisés à travailler jusqu'à trois jours par semaine tout en bénéficiant de dégrèvements généreux de leurs revenus d'emploi pour le calcul du montant des prestations. Bien que ces mécanismes incitent fortement les chômeurs à exercer des emplois à temps partiel, cet avantage est probablement supplanté par les taux effectifs marginaux d'imposition élevés que subissent souvent les travailleurs à temps partiel

Graphique 3.4. Prestations de chômage : bénéficiaires et dépenses



1. Danemark : 2007-2008 et Grèce : 2008-2009.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527490>

lorsqu'ils optent pour un emploi à temps plein et perdent ainsi leur droit à prestations. Deuxièmement, l'excédent de bénéficiaires par rapport au nombre de chômeurs mesuré dans les enquêtes sur la population active reflète une faible application des critères de recherche d'emploi (Grubb et al., 2009), comme on le verra ci-dessous.

Les prestations sociales reçues en complément de la JB ou de la JA (parfois appelées prestations secondaires en Irlande) accentuent les effets de contre-incitation. C'est le cas du supplément logement, une aide sous condition de ressources actuellement versée à environ 10 % des bénéficiaires de prestations de chômage, afin de financer une partie du coût du loyer sur le marché privé. Selon des hypothèses simplifiées, le supplément logement porte le taux net de remplacement moyen en Irlande sur une période de chômage de cinq ans de 59 % à 79 %. Bien que ce pourcentage puisse être surestimé dans certains cas (par exemple, il ne tient pas compte du fait que, depuis juin 2007, les chômeurs de longue durée qui retrouvent un emploi à temps complet ont toujours droit au supplément logement), il est sous-évalué dans d'autres (à Dublin, l'aide maximale au logement entraîne un taux net de remplacement supérieur à 100 % pour les bas salaires –

Forfás, 2010a). Après avoir perçu la JA pendant 15 mois, de nombreux chômeurs peuvent également prétendre à une allocation carburant (autre prestation secondaire sous condition de ressources), qui augmente jusqu'à 4 points le taux de remplacement au cours de la période de chômage. Globalement, 15 % à 20 % des bénéficiaires de prestations de chômage bénéficient probablement d'un taux de remplacement supérieur à 70 % (Forfás, 2010a).

Une vaste réforme de la protection sociale s'impose

Ces deux dernières années, les autorités ont pris des mesures pour atténuer certaines de ces contre-incitations au travail. Les taux de plusieurs prestations, dont celles de chômage, ont été réduits d'environ 4 % en 2010, et à nouveau de 4 % en 2011. Des taux de JA réduits ont été mis en place en 2009 pour les bénéficiaires âgés de 18 et 19 ans, et leur champ d'application a été étendu en 2010 pour couvrir ceux âgés de 20 à 24 ans (sauf dans certaines circonstances, comme les jeunes parents). Même si ces mesures peuvent avoir un effet sensible sur le taux net de remplacement des jeunes chômeurs, on estime qu'elles ont fait baisser le taux de remplacement des travailleurs dans la force de l'âge de 1 ou 2 points seulement en 2010, en partie parce que les salaires ont eux aussi légèrement diminué cette même année. L'impact sur les taux de remplacement en 2011 devrait être encore plus faible (ces taux pourraient même, dans certains cas, légèrement augmenter, selon les estimations du ministère des Finances, 2011a) en raison d'un relèvement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En outre, sous l'effet d'une inflation négative ou faible, les prestations de chômage en termes réels versées en 2011 aux travailleurs dans la force de l'âge restent légèrement supérieures aux niveaux de 2007¹. Plus fondamentalement, ces baisses de prestations n'ont pas remédié à l'une des principales défaillances du système de protection sociale, comme des taux de remplacement qui ne diminuent pas dans la durée. Dans cette logique, au fil du temps, l'avantage procuré par les prestations de chômage en termes de meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emploi est progressivement annulé par des effets de contre-incitation financière. Par conséquent, les autorités devraient réduire les taux de prestations proportionnellement à la durée du chômage. Pour les travailleurs à temps partiel, les exonérations du revenu d'emploi dans le calcul des prestations devraient être moins généreuses.

En outre, il est essentiel de réexaminer d'autres prestations sociales afin de rendre le système irlandais de protection sociale plus cohérent, plus simple à administrer et moins générateur de distorsions. Les allocations complémentaires (paiement au titre du filet de protection sociale) devraient être réformées en lien avec les prestations de chômage afin que leur valeur ne dépasse jamais celle des prestations. Concernant les aides au logement, les autorités devraient faire en sorte que les foyers bénéficiaires du supplément logement soient affectés à d'autres dispositifs de logement social, comme le *Rental Accommodation Scheme* (RAS). Avec ce dispositif (fondé sur une relation tripartite entre propriétaires, locataires et collectivités locales), l'exercice d'un emploi à temps plein (30 heures par semaine ou plus) n'entraîne généralement pas une perte de droits, comme c'est le cas avec le supplément logement, mais une participation accrue des ménages au coût total du loyer. Dans ce contexte, il faudrait réexaminer l'obligation actuelle, pour bénéficier du RAS, d'avoir perçu le supplément logement pendant 18 mois. De même, l'allocation carburant devrait être repensée pour éviter d'augmenter les taux de remplacement des chômeurs de longue durée. De façon plus générale, les autorités devraient évaluer les possibilités d'instaurer un paiement unique au titre de l'aide sociale aux personnes d'âge actif

(Département de la protection sociale, 2010). Outre qu'elle réduirait les coûts administratifs, cette initiative permettrait d'élargir l'application des critères d'activation, favoriserait une gestion intégrée des taux effectifs marginaux d'imposition et renforcerait les incitations à travailler. Elle pourrait également contribuer à une plus grande équité en augmentant les taux de participation des ménages pauvres.

L'aide à la recherche d'emploi est inefficace

L'aide à la recherche d'emploi et le suivi sont généralement des formes rentables de politiques actives du marché du travail (Card *et al.*, 2010), car ils accroissent l'efficacité de la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et augmentent ainsi les sorties du chômage. Toutefois, les performances de l'Irlande en la matière sont très décevantes. Selon le Plan national d'action pour l'emploi, depuis octobre 2006, toutes les personnes au chômage pendant plus de trois mois sont automatiquement dirigées par le ministère de la protection sociale à l'Agence pour la formation et l'emploi (FÁS) en vue d'une participation à des mesures d'activation. Une exception à cette règle s'applique si ces personnes avaient déjà été aiguillées au cours d'une période antérieure de chômage, situation qui concerne un quart des bénéficiaires de prestations (McGuinness *et al.*, 2011), et qui prive d'aide certains de ceux qui en ont le plus besoin. Environ 25 % des chômeurs pouvant prétendre à l'aide au titre du Plan national d'action pour l'emploi n'ont jamais été invités à un entretien d'activation à la FÁS, probablement en raison d'une coordination défectueuse et de contraintes de capacités. Néanmoins, il s'est avéré que ces entretiens pouvaient avoir un effet *négligeable* sur les chances de trouver un emploi, de sorte que les chômeurs qui n'y ont pas été invités pourraient bien, paradoxalement, mieux s'en sortir en définitive, probablement grâce à une recherche d'emploi plus active de leur propre chef. Ces résultats, qui se rapportent à une période où le chômage était relativement faible (septembre 2006 à juillet 2008), vont à l'encontre des conclusions positives d'évaluations antérieures du Plan national d'action pour l'emploi², et appuient la position plus critique défendue par Grubb *et al.* (2009), qui soulignent la piètre qualité des échanges avec les chômeurs, parfois limités au seul entretien d'orientation. Ils évoquent également la nécessité d'intensifier les relations avec les employeurs : l'orientation directe des chômeurs vers des postes vacants est peu pratiquée, et les entreprises qui signalent ces postes sont rarement contactées par la FÁS.

Ces carences tiennent au manque de ressources consacrées à l'orientation et à l'aide à la recherche d'emploi, mais aussi à toute une série de problèmes d'inefficacité dans l'organisation ainsi qu'à l'absence de suivi systématique et de sanctions propres à garantir une coopération appropriée de la part des chômeurs. En partie du fait de systèmes informatiques non intégrés, le ministère de la Protection sociale et la FÁS se sont heurtés à de sérieux problèmes de coordination, qui se manifestaient à la fois par l'incapacité de fournir une assistance au titre du Plan national d'action pour l'emploi à un quart des chômeurs éligibles et par des efforts inutiles (renvoi à la FÁS de demandeurs d'emploi qui s'étaient déjà présentés spontanément à ses bureaux pour obtenir un soutien). Le ciblage et la hiérarchisation sont défectueux, comme le montre l'absence de deuxième orientation vers la FÁS des personnes qui enchaînent plusieurs épisodes de chômage. Enfin, les sanctions en cas de recherche insuffisante d'emploi ou de manque de coopération avec les services de l'emploi sont généralement faibles : ainsi, les sanctions en cas de démission, de rejet d'une offre d'emploi ou de refus de participer à un programme d'activation sont extrêmement rares par comparaison avec d'autres pays (Grubb *et al.*, 2009).

Des signes encourageants de réforme se font jour. Le versement des prestations et les programmes d'activation sont réunis avec le transfert au ministère de la Protection sociale des services d'intérêt collectif et d'emploi de la FÀS (qui devrait être achevé en janvier 2012), pour donner lieu à la création du Service national de l'emploi et des droits. L'intégration des systèmes informatiques jusque-là séparés se poursuit également. Deux autres mesures récentes visant à renforcer l'efficacité sont la mise en œuvre par le ministère d'un système de profilage des chômeurs et l'organisation conjointe par le ministère et la FÀS de sessions en groupe en tant qu'outil d'orientation initial, ces deux mesures devant être déployées au niveau national d'ici à la fin de 2012. Les sessions en groupe ont pour objet d'informer les demandeurs d'emploi, par groupes d'une vingtaine de personnes, sur les aides disponibles, ceci afin de rendre les entretiens en tête à tête plus productifs. Le profilage favorise une utilisation mieux ciblée des ressources par une intervention précoce auprès des nouveaux bénéficiaires de prestations qui ont plus de risques de tomber dans le chômage de longue durée. En outre, depuis avril 2011, les taux de prestations peuvent être réduits de près d'un quart en cas de refus de s'engager dans un programme de recherche d'emploi ou d'activation. Les autorités devraient poursuivre le déploiement de ces mesures, appliquer des sanctions et suivre attentivement les résultats. Elles devraient aussi veiller à ce que les microstructures de la FÀS et du ministère de la Protection sociale fusionnent et ne soient pas simplement juxtaposées. La refonte de l'organisation devrait être étendue à d'autres agences concernées. Par exemple, les agents du Département comme les services de l'emploi locaux doivent actuellement apporter une aide aux demandeurs d'emploi les plus défavorisés, organisation qui ne semble pas idéale. Dans la mesure où les ressources le permettent, une interaction plus systématique avec les employeurs qui publient des offres d'emploi serait de mise.

Les programmes de formation doivent encourager un redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs

La politique irlandaise d'activation met traditionnellement l'accent sur les programmes de formation qui, dans le contexte actuel, sont essentiels pour préparer les chômeurs à l'exercice d'un nouvel emploi ou pour renforcer leurs compétences. Des cours adaptés aux besoins du marché du travail et qui dispensent une formation professionnelle spécifique (à l'instar des programmes de formation visant à répondre aux demandes des employeurs locaux et des programmes de stage) s'avèrent généralement efficaces, encore que le champ des métiers couverts soit quelque peu restreint. Les programmes destinés aux plus défavorisés qui doivent essentiellement leur permettre d'accéder à une formation supérieure ou continue (comme le *Bridging Foundation Programme* ou les initiatives de formation locales) accueillent souvent des participants surdiplômés (Forfás, 2010b) et sont donc peu efficaces par rapport à leurs coûts. La réponse à la crise a principalement consisté à intensifier et diversifier les offres de formation et l'expérience professionnelle (tableau 3.2), ce qui est une stratégie adéquate compte tenu de la faible efficacité attendue des activités de recherche d'emploi pendant une récession. Toutefois, les cours de courte durée, qui se sont développés le plus, ne suffiront pas à recycler les travailleurs employés dans le secteur de la construction.

Les programmes doivent viser à préparer les chômeurs à trouver un emploi dans de nouveaux secteurs et à renforcer leurs compétences, en tenant compte à la fois des besoins en main-d'œuvre et du parcours des participants. Concernant les demandeurs d'emploi suffisamment qualifiés pour bénéficier immédiatement des formations les plus

Tableau 3.2. **Dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail**

	Irlande		Pays nordiques		Autres pays européens membres de l'OCDE		Pays non européens membres de l'OCDE	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Service public de l'emploi et administration	0.12	0.18	0.20	0.30	0.15	0.17	0.07	0.07
Formation	0.26	0.37	0.28	0.26	0.14	0.22	0.06	0.09
Création directe d'emplois	0.21	0.26	0.03	0.03	0.07	0.08	0.01	0.05
Autres mesures actives	0.05	0.06	0.43	0.46	0.19	0.23	0.04	0.07
Mesures actives (total)	0.64	0.87	0.96	1.06	0.56	0.70	0.19	0.28
<i>Pour mémoire : taux de chômage</i>	4.57	11.74	4.79	6.40	6.52	8.38	4.88	6.87

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*.

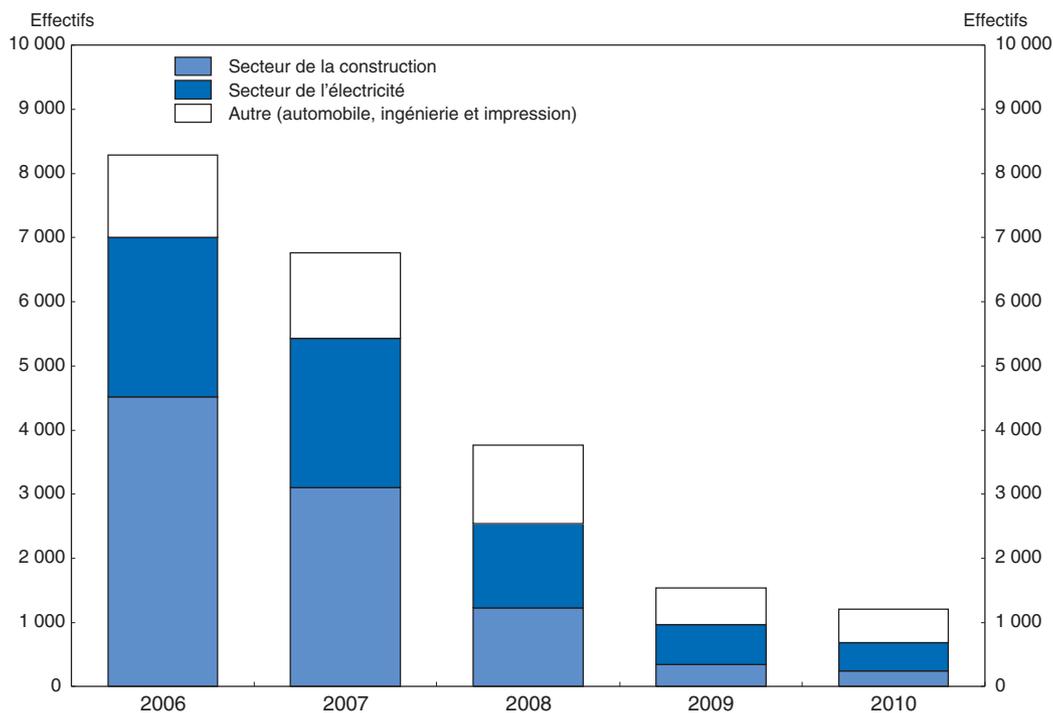
efficaces (programmes de longue durée qui procurent des compétences approfondies et spécialisées), il est important que les cours proposés répondent aux besoins en compétences et en main-d'œuvre. Même si, à l'heure actuelle, ces formations nécessitent presque toutes un niveau supérieur d'études, ce n'est pas forcément le cas dans des domaines aussi variés que la vente en ligne, l'efficacité énergétique ou les techniciens spécialisés dans la production au plus juste ou dans les sciences de la vie (Forfás, 2010c). L'accession d'ouvriers artisans à un enseignement supérieur à plein temps ou à temps partiel pourrait être un moyen efficace de renforcer les compétences et les possibilités à cet égard se sont accrues du fait de la reconnaissance formelle des qualifications artisanales. Toutefois, de nombreux demandeurs d'emploi ont un faible niveau de formation (voir le tableau 3.1) et, même s'ils sont relativement jeunes (dans leur vingtaine ou leur trentaine), ils ont quitté l'école depuis longtemps. Avant de suivre des cours destinés à accroître leurs chances de trouver un travail, ils peuvent devoir acquérir des connaissances générales afin de combler leurs lacunes dans des domaines tels que les langues ou les mathématiques.

Le cadre institutionnel de l'offre de formation peut lui aussi être amélioré. Le fait que la FÀS soit à la fois gestionnaire des services publics de l'emploi et organisme de formation réduit probablement les incitations en faveur de la rentabilité et de l'orientation de l'offre de formation sur le marché du travail. L'adéquation entre la formation offerte et le niveau de qualification des participants en a peut-être aussi souffert, car les agents des services de l'emploi peuvent être réticents à orienter un chômeur, de façon unilatérale et contraignante, vers le programme de formation le mieux adapté si cela implique d'imposer à un collègue un stagiaire récalcitrant (Grubb et al., 2009). L'intégration en cours des services publics de l'emploi au sein du ministère de la Protection sociale (par le biais du nouveau Service national de l'emploi et des droits, qui a pour effet de séparer les services de placement de ceux de formation, offre l'occasion d'évoluer vers une plus grande contestabilité dans l'offre de formation, puisque le Département orienterait les chômeurs, le cas échéant, vers les cours les plus adaptés, qui pourraient être dispensés par des prestataires publics ou privés (McGuinness et al., 2011). La nouvelle autorité de la formation et de l'enseignement supérieur, SOLAS, dont le gouvernement a récemment annoncé la création pour remplacer la FÀS, pourrait jouer un rôle utile à cet égard. SOLAS aura pour mission de travailler en étroite collaboration avec le Service national pour l'emploi et les droits de façon à contribuer à une meilleure intégration de la prestation de services de protection sociale et de formation. Le fait que SOLAS soit amenée à réunir la formation et l'enseignement professionnel ou supérieur, jusque-là deux domaines séparés, est aussi bienvenu.

L'acquisition d'une expérience professionnelle est très importante pour faciliter l'entrée des jeunes dans le monde du travail (OCDE, 2009a) et peut passer par des programmes bien conçus de formation et d'enseignement professionnels. En Irlande, la formation professionnelle s'appuie en grande partie sur l'apprentissage, qui constitue de loin le principal programme de formation du pays (voir ci-dessous). La formation professionnelle est dispensée au niveau postsecondaire par divers programmes, dont les principaux sont les cours au titre du *Post Leaving Certificate*, PLC, avec près de 40 000 participants, soit sensiblement plus que les 30 000 prévues. Il s'agit de programmes à temps plein, couvrant plus de 60 disciplines et d'une durée d'un ou de deux ans, qui ont été développés en réponse à la crise. Toutefois, leur efficacité est entravée par l'offre très limitée de formations sur le lieu de travail, qui en général ne dépassent pas trois semaines par an (Kis, 2010). Les périodes de formation en entreprise devraient donc être étendues.

Bien que les contrats d'apprentissage fassent une large place à la formation en entreprise, ils se concentrent principalement dans le secteur de la construction, où les employeurs ont accru leur recours à cette forme de recrutement. Les apprentis, embauchés par les entreprises, suivent un cycle alternant sept phases de formation pratique et théorique, qui durent généralement quatre ans (Kis, 2010). Malgré sa structure transparente et la franche adhésion des partenaires sociaux, le système dispense surtout une formation aux métiers traditionnels dominés par les hommes qui ont été durement touchés par la crise ; par conséquent, les nouvelles inscriptions en apprentissage se sont effondrées (graphique 3.5). En outre, les coûts sont élevés par comparaison avec d'autres pays, notamment en raison du paiement par la FÀS d'une allocation d'apprentissage au

Graphique 3.5. **Nouvelles inscriptions en apprentissage**



Source : *Review of Labour Market Programmes*, février 2010, Forfás et Agence pour la formation et l'emploi (FÀS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527509>

cours des trois phases de formation théorique qui nécessitent généralement l'utilisation d'équipements onéreux pour les exercices pratiques (Kis, 2010). La crise a également engendré un problème grandissant d'apprentis en surnombre, auquel les autorités ont répondu en prenant diverses dispositions destinées à faire en sorte que les apprentis puissent achever leur formation – par exemple, en subventionnant les employeurs qui embauchent des apprentis pour qu'ils terminent leur phase de formation en entreprise. L'objectif d'achèvement de la formation peut être louable dans certains cas, mais certainement pas pour les jeunes qui débutent leur apprentissage dans les métiers de la construction, car il empêche le redéploiement de la main-d'œuvre dans l'économie³. Par conséquent, les autorités devraient cesser de subventionner l'achèvement de la formation de ces apprentis (tout en leur assurant d'autres possibilités de formation ou d'enseignement supérieur) et empêcher temporairement les nouvelles inscriptions dans le secteur de la construction⁴. Plus généralement, il y a lieu d'élargir la palette des métiers couverts et de moduler la durée du programme selon les métiers et éventuellement aussi en fonction des individus (qui n'apprennent pas forcément tous au même rythme). Les coûts devraient également être réduits en réexaminant les allocations ainsi que le dosage entre formation théorique et en entreprise. Le réexamen de la formation en apprentissage est actuellement envisagé.

Les programmes de création d'emplois doivent être utilisés comme instrument d'activation de dernier recours

Les dépenses consacrées par l'Irlande aux politiques actives du marché du travail privilégient nettement les programmes de création d'emplois (voir le tableau 3.2), qui à ce jour n'ont pratiquement pas été concernés par les réformes, malgré les nombreuses preuves de leur inefficacité en tant que mécanisme d'activation. Fin 2010, le programme d'emplois d'intérêt collectif offrait un emploi à temps partiel dans le secteur des services non marchands destinés aux collectivités locales à plus de 23 000 personnes (plus de 1 % de la population active) et absorbait 27 % des dépenses totales affectées aux politiques actives du marché du travail en 2009. Les participants sont généralement des chômeurs de longue durée, des personnes depuis longtemps inactives et ayant un faible niveau d'études, et la moitié d'entre eux environ reçoivent l'allocation de parent isolé ou des prestations d'invalidité, qui sont en grande partie compatibles avec le salaire perçu au titre de l'emploi d'intérêt collectif (Grubb et al., 2009 ; Forfás, 2010b). Après une longue période de participation (3 ans en moyenne, plus pour les travailleurs âgés), les participants qui quittent ce programme se retrouvent souvent en situation de chômage de longue durée, et leur aptitude à l'emploi ne s'est pas améliorée (Forfás, 2010b ; McGuinness et al., 2011). Des problèmes similaires – voire plus aigus encore – affectent le programme Initiative pour l'emploi (JI), qui emploie environ 1 300 travailleurs à temps plein : ils sont très peu nombreux à quitter ce programme pour prendre un emploi régulier, probablement parce qu'ils peuvent continuer d'en bénéficier jusqu'à l'âge de la retraite (Forfás, 2010b). Malgré ces défauts, des places supplémentaires ont été créées pendant la crise. En outre, les autorités déploient un nouveau programme, baptisé Tús (*Community Work Placement Initiative*), visant à créer 5 000 emplois à temps partiel en 2011 : comme les emplois d'intérêt collectif, il met l'accent sur l'offre de services locaux, bien que la participation soit limitée à 12 mois et concerne uniquement les chômeurs de longue durée qui reçoivent une allocation de chômage (à l'exclusion de l'allocation de parent isolé ou de la prestation d'invalidité).

Les autorités devraient utiliser les programmes de création d'emplois comme politique d'activation de derniers recours. La période de participation devrait être raccourcie : la limite de 12 mois prévue pour le Tús doit être appliquée rigoureusement et étendue au programme CE (avec des exceptions possibles pour les travailleurs dont l'aptitude à l'emploi est fortement restreinte). Il faudrait envisager de faire de l'initiative JI un programme d'emploi à temps partiel et la fusionner avec le programme CE. Concernant les incitations financières, l'indexation du salaire au titre du CE (actuellement supérieur d'environ 10 % à la JA) sur le mécanisme de diminution progressive des prestations de chômage devrait contribuer à abaisser les taux marginaux effectifs d'imposition élevés pour certaines catégories de participants, comme les parents isolés. Afin d'accroître les chances d'accéder à un emploi régulier, il faudrait développer le volet formation et éducation des programmes, et l'adapter afin de combler les lacunes en lecture et calcul des participants les plus défavorisés.

Une dernière remarque relative aux politiques d'activation concerne la rareté systématique des évaluations de performance. Celle-ci s'explique à la fois par l'absence de données appropriées et par la perte de compétences en matière d'évaluation au sein des ministères à mesure que le recours aux fonds structurels de l'UE diminuait (Grubb et al., 2009). L'intégration en cours des systèmes informatiques de la FÀS et du ministère de la Protection sociale doit offrir l'occasion d'établir des données permettant de mener des exercices d'évaluation formels. Les résultats de ces évaluations doivent être pris en compte lors des réexamens périodiques des programmes et donner lieu, le cas échéant, à un ajustement des actions engagées dans l'ensemble des secteurs de la formation et de l'enseignement supérieur.

Une réduction du coin fiscal pourrait favoriser l'emploi des moins qualifiés

Aux termes de l'Initiative récente pour l'emploi (encadré 3.1), les autorités ont décidé de diviser par deux, à titre de mesure temporaire, le taux de 8.5 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur les salaires hebdomadaires jusqu'à 356 euros, en vue de favoriser l'emploi des travailleurs peu qualifiés et de stimuler la compétitivité économique du secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cette réduction du coin fiscal est de portée beaucoup plus vaste que les anciennes subventions en faveur de l'emploi, notamment celles prévues par le programme d'encouragement des employeurs à embaucher, qui concernait les nouvelles embauches associées à des créations nettes d'emplois et imposait des critères d'admissibilité supplémentaires (étaient principalement visées les personnes au chômage depuis au moins six mois). En conséquence, elle induira des pertes sèches plus importantes, mais sera par ailleurs plus simple à superviser et à administrer, et moins susceptible d'être entravée par une demande relativement inélastique pour les groupes vulnérables sur le marché du travail (Immervoll et Pearson, 2009). La réduction du coin fiscal ne devrait pas être supprimée d'ici à la fin de 2013, comme prévu, mais devrait être maintenue en vigueur. Les autorités devraient revoir sa conception (envisager une suppression graduelle lorsque le salaire dépasse 356 euros, montant au-delà duquel un taux supérieur s'applique à la totalité du salaire, pour ne pas fausser la distribution des salaires) et adopter des mesures budgétaires compensatoires pour ne pas mettre en péril les objectifs d'assainissement des finances publiques.

Encadré 3.1. L'initiative de 2011 pour l'emploi

En mai 2011, le gouvernement irlandais a annoncé un ensemble de mesures visant à créer des emplois. Cette initiative devait être neutre sur le plan budgétaire, les dépenses étant financées par une taxe sur les fonds de pension équivalente à 0.6 % de la valeur économique des actifs et rester en vigueur pendant 4 ans. Les principales mesures sont les suivantes :

- Une réduction de 8.5 % à 4.25 % du taux de cotisations patronales de sécurité sociale (*Pay Related Social Insurance*, PRSI) assis sur les salaires hebdomadaires jusqu'à 356 euros (5.5 % de plus que le salaire minimum national), en vigueur du 1^{er} juillet 2011 à fin 2013. Le taux de 10.75 % continue de s'appliquer à la fraction du salaire hebdomadaire qui dépasse 356 euros.
- La mise en place d'un deuxième taux réduit de TVA de 9 %, valable du 1^{er} juillet 2011 à fin 2013, principalement applicable aux services touristiques (hôtels, restaurants et activités de loisirs), ainsi qu'aux salons de coiffure et aux publications. Ces biens et services étaient jusqu'alors soumis à une TVA de 13.5 %.
- La création de 20 900 places supplémentaires pour les programmes d'activation, en mettant l'accent sur la formation des chômeurs devant acquérir des compétences pour travailler dans de nouveaux secteurs, sur les adultes qui reprennent des études et sur les stages en entreprise.
- Un redéploiement partiel des dépenses d'investissement en faveur de projets à plus petite échelle et créateurs d'emploi, comme les investissements dans les écoles, le réseau routier régional et local et les travaux de modernisation (efficacité énergétique).
- Les autorités se sont également engagées à réformer les accords salariaux sectoriels (ERO et REA examinés plus loin dans le présent chapitre) ainsi qu'à prendre des mesures ciblées pour faciliter le financement des PME, y compris un programme temporaire et partiel de garantie de prêt.

Les baisses de TVA dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre sont peu efficaces

L'intérêt du taux réduit de TVA pour soutenir le tourisme, comme le prévoit l'Initiative pour l'emploi, est controversé. Outre son coût (350 millions d'euros par an, soit environ la moitié du budget total de l'Initiative), cette mesure alourdit les tâches liées à l'administration fiscale et à la conformité, induit certains effets régressifs sur la distribution des revenus et son ciblage sur le secteur du tourisme est imparfait (une partie non négligeable de la demande nationale pour les services de restauration n'est pas liée au tourisme, et elle ne l'est pas du tout pour les salons de coiffure). Les arguments en faveur d'une réduction des taux de TVA dans les secteurs à faible niveau de qualification comme moyen de stimuler la demande de travailleurs peu qualifiés ne sont pas convaincants, même si, selon certaines observations ponctuelles, une mesure analogue prise en Irlande en 1986 a effectivement permis de promouvoir le tourisme (Copenhagen Economics, 2007). Les autorités devraient mandater une étude indépendante de l'efficacité de cette mesure, surtout en matière de création nette d'emplois.

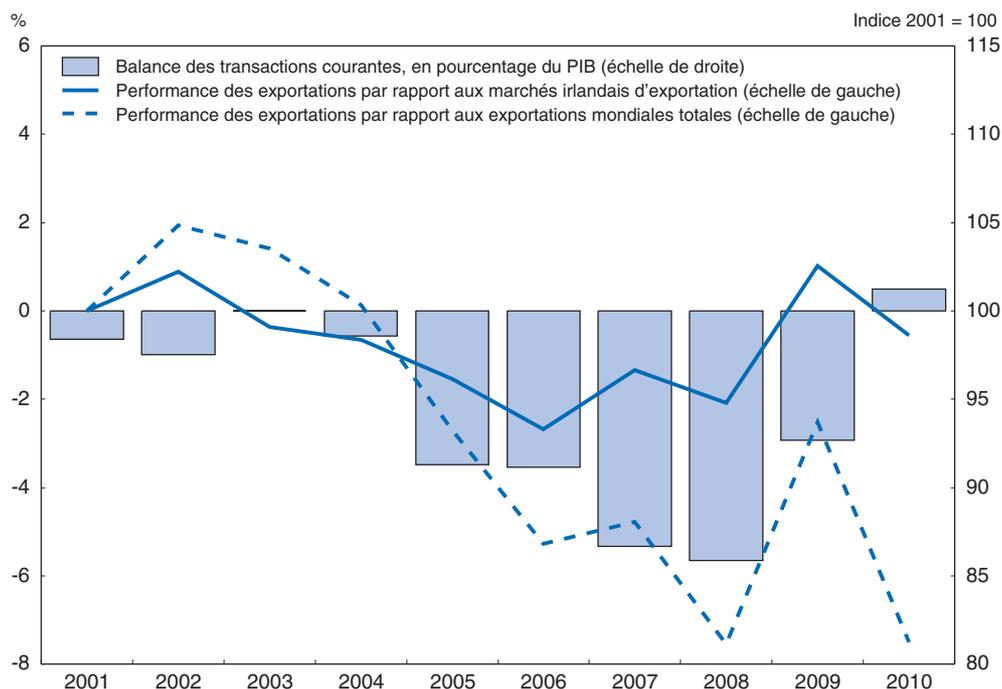
Encadré 3.2. **Résumé des recommandations en vue d'empêcher une hausse permanente du chômage structurel**

- Réduire le montant des prestations de chômage en fonction de la durée de la période de chômage.
- Réexaminer la cohérence d'autres prestations sociales et leurs effets sur l'incitation à travailler. Faire en sorte que les paiements au titre du filet de protection sociale ne dépassent jamais la valeur des prestations de chômage réformées. Abandonner le supplément logement en faveur d'autres formes d'allocations afin d'éviter des niveaux excessifs de remplacement du revenu des personnes perdant leur emploi et une dégressivité trop marquée de ces prestations lors du retour à l'emploi. Envisager d'instaurer un paiement unique au titre de l'aide sociale aux personnes d'âge actif.
- Poursuivre les efforts en vue d'accroître l'efficacité des services publics de l'emploi et nouer des relations plus étroites avec les demandeurs d'emploi, tout en appliquant des critères plus stricts de recherche d'emploi et de participation aux PAMT adéquats. Recourir davantage à l'orientation directe des demandeurs d'emploi vers les offres diffusées par les entreprises.
- Mieux adapter les programmes de formation au niveau d'éducation des participants et aux compétences recherchées sur le marché du travail.
- Élargir la gamme des métiers couverts par les contrats d'apprentissage et mettre un terme provisoire aux places d'apprentissage dans les métiers de la construction. Introduire une plus grande flexibilité dans la durée des programmes en fonction des métiers.
- Développer la formation en entreprise dans les programmes de formation professionnelle.
- Réduire la durée de participation aux programmes de création d'emplois, et permettre aux agents des services de l'emploi d'imposer une participation obligatoire en tant que mesure d'activation de dernier recours. Réduire les paiements aux participants en accord avec la diminution des prestations de chômage, et développer le volet formation et éducation des programmes.
- Prolonger la durée de la réduction récente des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les bas salaires. La neutralité budgétaire devrait être assurée, éventuellement par des mesures d'élargissement de la base d'imposition.
- Encourager une évaluation indépendante de l'incidence du nouveau taux réduit de TVA sur la création d'emplois.

Rétablir la compétitivité

Une reprise tirée par les exportations est en cours

Après une période de croissance alimentée par la demande nationale avant la crise, les exportations nettes sont reparties à la hausse et le compte des opérations courantes est passé d'un important déficit à un léger excédent (graphique 3.6). Cette évolution traduit l'effet de la faiblesse de la demande privée sur les importations, mais aussi l'amélioration de la performance à l'exportation, avec des exportations nationales qui ont dépassé le rythme de croissance des importations des principaux partenaires commerciaux en 2009-10. Les exportations de marchandises et de services ont bien résisté en 2009, avec des gains appréciables de parts de marché, et ont affiché une croissance soutenue en 2010 (respectivement 5.6 % et 7.1 % en volume).

Graphique 3.6. **Compte des opérations courantes et indicateurs de performance des exportations**¹

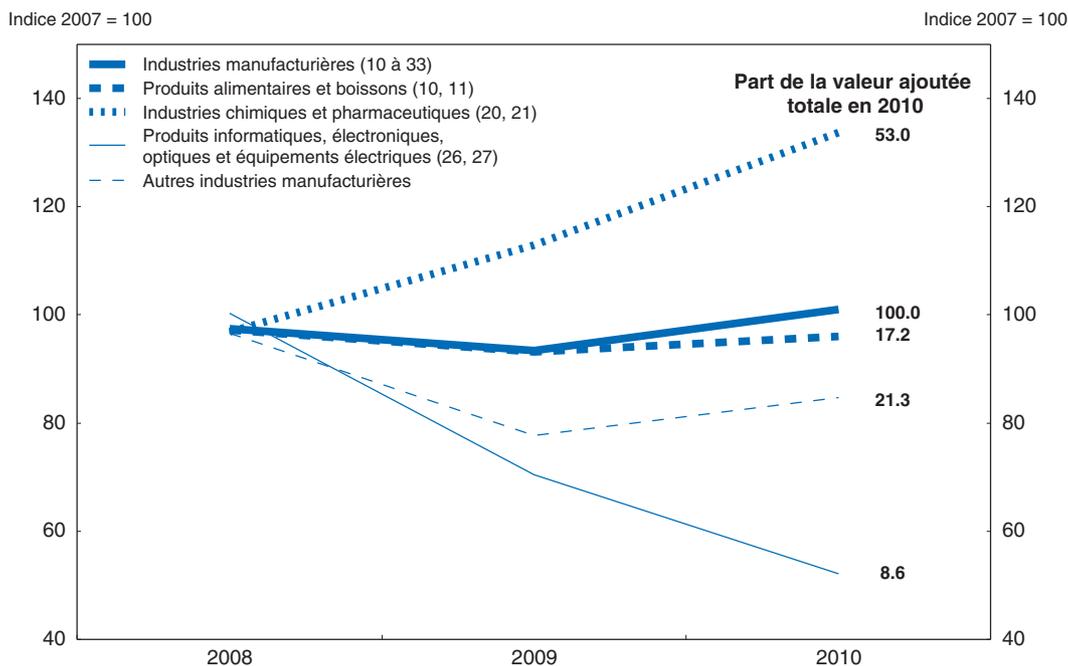
1. La performance des exportations concerne les biens et les services. Les marchés irlandais d'exportation sont définis en référence à une moyenne de la croissance des importations en volume de 44 partenaires commerciaux, pondérés en fonction de leur importance dans les exportations irlandaises, de sorte que les marchés émergents n'y occupent pas une grande place. Les exportations mondiales totales évitent ce problème, mais étant calculées en valeur nominale, elles sont affectées par les fluctuations des prix (du pétrole par exemple).

Source : Banque centrale européenne (BCE) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527528>

Toutefois, le redressement récent des exportations s'appuie en grande partie sur les secteurs de haute technologie dominés par les entreprises multinationales, qui sont généralement à faible intensité de main-d'œuvre. Dans le commerce de marchandises, le contraste entre l'industrie chimique et la plupart des autres secteurs reflète essentiellement l'évolution divergente des volumes de production (graphique 3.7). Cette progression est principalement soutenue par les produits pharmaceutiques et les autres produits chimiques, qui sont à l'origine de la totalité des gains de parts de marché réalisés en 2009 et dont la nature très acyclique a accru la résilience des exportations irlandaises pendant la crise mondiale (encadré 3.3). Les progrès dans le principal secteur exportateur national, celui des denrées alimentaires et des boissons, sont beaucoup moins spectaculaires, avec de légères pertes de part de marché en 2009, encore qu'une accélération ait été observée récemment et qu'une forte croissance ait été enregistrée au premier semestre de 2011. S'agissant des exportations de services, les bons résultats des services aux entreprises et notamment des services informatiques s'accompagnent d'un déclin dans le secteur du tourisme et des voyages (encadré 3.4), où des signes de reprise ne sont apparus qu'au deuxième trimestre de 2011.

En outre, tant pour les biens que pour les services, la performance à l'exportation continue d'être pénalisée par une faible pénétration sur les marchés émergents à croissance rapide. Au cours des deux dernières années, malgré des gains réalisés sur la

Graphique 3.7. **Indice de la production industrielle¹, 2007 = 100**

Note : La valeur ajoutée pour 2010 est estimée en appliquant les variations de l'indice de production industrielle au chiffre de valeur ajoutée de 2005.

1. NACE, rév. 2.

Source : Office central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527547>

Encadré 3.3. Performance des exportations irlandaises de marchandises : analyse à part de marché constante*

Afin de mieux éclairer la performance des exportations irlandaises de marchandises, une analyse sur la part de marché constante (APMC) est réalisée selon les principes définis par Amador et Cabral (2008). Au-delà des gains ou des pertes de parts de marché, l'APMC détermine dans quelle mesure la structure des exportations d'un pays, tant en ce qui concerne les dimensions géographiques que celles liées aux produits, influe sur la performance globale de ses exportations. Cette performance, définie comme la différence entre le taux de croissance des exportations irlandaises (g) et celui des exportations mondiales (g^*), se décompose en i) un effet part de marché (MSE), qui est l'agrégation des changements dans les parts des différents marchés d'exportation (produit i vers le pays de destination j , par exemple produits pharmaceutiques vers la France) et ii) un effet structurel combiné, qui associe a) un effet structurel lié au produit (PSE) et b) un effet structurel lié au marché géographique (GSE), à quoi s'ajoute un c) terme résiduel (effet d'une combinaison produit-marché, MIX). On obtient l'équation suivante :

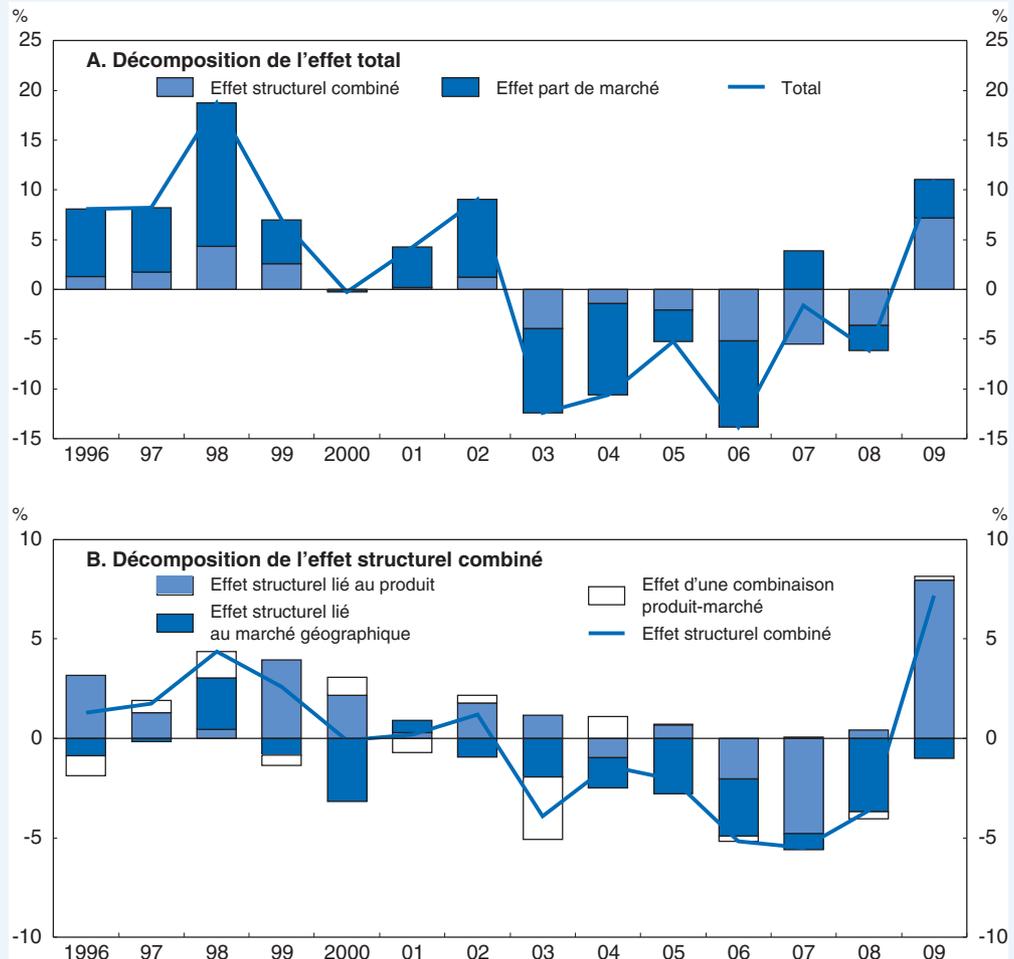
$$g - g^* = \text{MSE} + \text{PSE} + \text{GSE} + \text{MIX}$$

Encadré 3.3. Performance des exportations irlandaises de marchandises : analyse à part de marché constante* (suite)

Les termes PSE et GSE seront positifs si un pays affiche une spécialisation supérieure à la moyenne sur des marchés (définis respectivement en termes de produits et de destinations) dont la croissance est plus rapide que celle des échanges mondiaux de marchandises. À l'inverse, une forte spécialisation sur des marchés à faible croissance aboutit à des effets structurels négatifs. Compte tenu de l'insuffisance de données, l'APMC est basée sur les flux nominaux d'exportation et non sur les volumes d'exportation. Les exportations énergétiques ne sont pas prises en compte car la volatilité des cours peut fausser les résultats. L'annexe 3.A1 donne des détails supplémentaires sur la méthodologie et les résultats résumés ci-dessous.

Hormis dans un passé récent, les gains ou pertes de parts sur des marchés individuels étaient le principal facteur qui expliquait la performance globale des exportations de l'Irlande. Du milieu des années 90 jusqu'à 2002, la croissance supérieure à la moyenne des exportations irlandaises s'accompagnait d'un MSE important et positif (graphique 3.8).

Graphique 3.8. Principaux résultats de l'analyse à part de marché constante¹



1. L'analyse est fondée sur les flux nominaux d'exportations en USD, avec 81 destinations et 124 produits manufacturés au total. Ils correspondent au niveau à quatre chiffres de la classification internationale type par industrie (CITI, rév. 3), à l'exclusion des produits énergétiques (code 23).

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

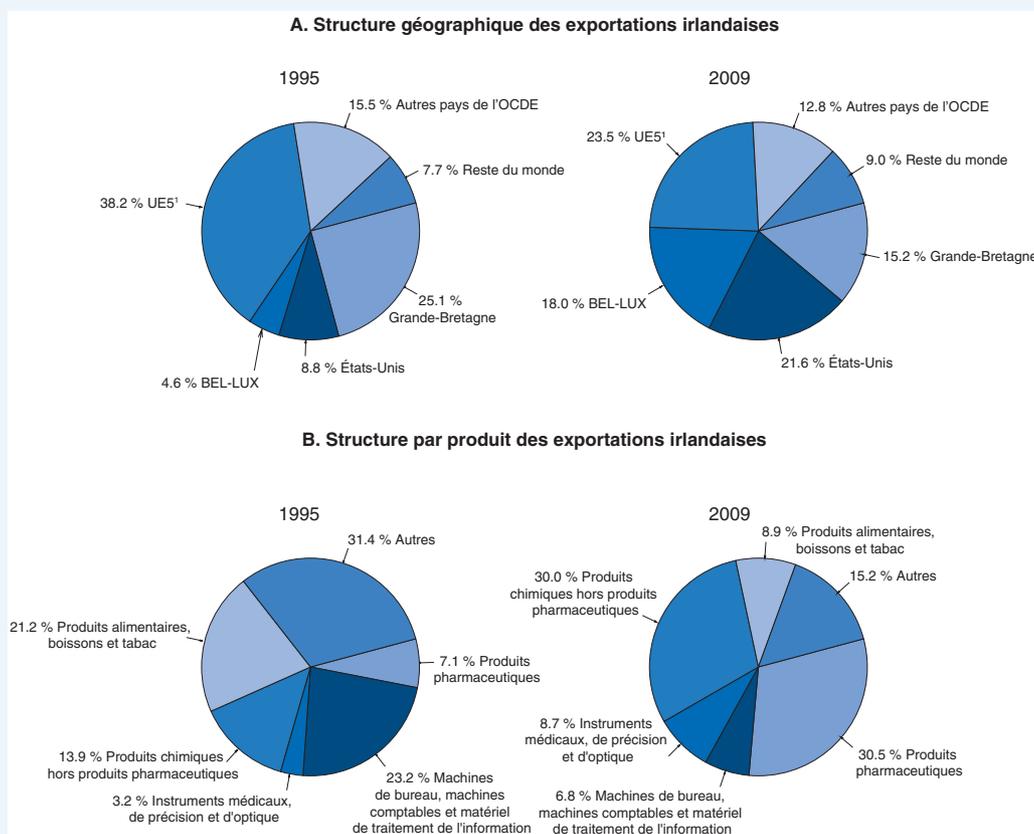
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527566>

Encadré 3.3. Performance des exportations irlandaises de marchandises : analyse à part de marché constante* (suite)

Selon la même logique, la période 2003-08 a vu les exportations mondiales devancer les exportations irlandaises, avec des contributions essentiellement négatives du MSE. Les gains enregistrés entre 1996 et 2002 et les pertes subies entre 2003 et 2008 étaient assez également répartis entre les principaux marchés et produits d'exportation (graphique 3.9). Le Royaume-Uni, les États-Unis et la région Belgique-Luxembourg ont joué le rôle le plus important (contribution d'abord positive, puis négative). S'agissant des marchandises, les produits pharmaceutiques, informatiques, les équipements de communication et les autres produits chimiques ont généré l'essentiel des gains au cours de la première période et, hormis pour les autres produits chimiques, des pertes lors de la seconde période. En 2009, les importants gains de parts de marché pour les produits pharmaceutiques et les autres produits chimiques ont largement supplanté les pertes dans le secteur des équipements informatiques et les secteurs traditionnels, se soldant par un MSE positif.

Graphique 3.9. Structure des exportations irlandaises

Valeur nominale, production manufacturière hors énergie



1. Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Espagne.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527585>

Encadré 3.3. Performance des exportations irlandaises de marchandises : analyse à part de marché constante* (suite)

Les effets structurels sont à l'origine d'une fraction croissante de la performance globale des exportations et ont joué un rôle central en 2009. Les effets géographiques jouent en la défaveur de l'Irlande, en raison de sa dépendance étroite à l'égard de marchés matures, et sont de plus en plus négatifs à mesure qu'augmente la part des marchés émergents dans les échanges mondiaux. Les effets liés aux produits sont plus nuancés ; ils ont généré une contribution positive jusqu'en 2003, puis négative certaines des années suivantes. La forte croissance du marché des produits de haute technologie, qui représentent près de la moitié des exportations irlandaises, représentait l'essentiel de l'effet PSE positif entre 1996 et 2002. Néanmoins, au cours de la dernière décennie, le ralentissement marqué du marché mondial du matériel de traitement de l'information a contribué à faire baisser la contribution totale du PSE, qui est même parfois devenue négative. En 2009, la nature relativement acyclique de la demande de produits pharmaceutiques et d'instruments médicaux a permis aux exportations irlandaises de résister au marasme du commerce mondial, et la sous-spécialisation dans des secteurs volatils comme l'automobile a également contribué à un effet PSE largement positif. Malgré l'absence de données pour 2010 au moment de la rédaction de ce rapport, il est probable que des phénomènes cycliques analogues aient induit un PSE fortement négatif et expliquent en partie la croissance inférieure à la moyenne des exportations irlandaises.

* Les données sur lesquelles l'analyse est fondée ont été collectées en mars 2011.

Encadré 3.4. Exportations irlandaises de services

Les services occupent une part croissante du total des exportations irlandaises (47 % en 2010, contre 22 % en 2000). Avant la crise, les exportations de services, contrairement à celles de marchandises, ont gagné des parts du marché mondial, grâce à la montée en flèche des services aux entreprises et informatiques et, dans une moindre mesure, des services financiers et d'assurance. Le reclassement des ventes de logiciels de la catégorie des biens à celle des services (puisque la transmission par voie électronique remplace les supports physiques) a également joué un rôle dans l'essor des exportations de services.

Les exportations irlandaises de services ont bien résisté à la contraction des échanges mondiaux survenue en 2009 et ont même gagné d'importantes parts de marché. En 2010, leur croissance a surpassé celle des principales économies européennes. Les services informatiques et aux entreprises sont restés les composantes les plus dynamiques pendant la crise, tranchant nettement avec les résultats décevants des secteurs du tourisme et des voyages à forte intensité de main-d'œuvre (tableau 3.3). Les services financiers et d'assurance ont renoué avec la croissance en 2010, mais toujours à un rythme inférieur à la moyenne. Malgré l'émergence d'une industrie du logiciel nationale dynamique (Barry, 2011), ses ventes à l'étranger font toujours pâle figure face à celles des entreprises multinationales. Celles-ci ont également permis une reprise modérée des secteurs de la finance et de l'assurance et, plus généralement, dominent les exportations de services plus massivement encore que dans l'industrie manufacturière (Forfás, 2010d). Là aussi, l'Irlande vend principalement sur des marchés matures. En termes de répartition géographique, l'Union européenne absorbe près de 70 % des exportations irlandaises de services, tandis que le Royaume-Uni acquiert à lui seul 22 % des services irlandais exportés (données de 2009). Par contraste, l'Asie dans sa totalité ne représente que 9 % du total, et l'Amérique du Sud moins de 1 %.

Encadré 3.4. **Exportations irlandaises de services** (suite)Tableau 3.3. **Valeur des exportations de services (indice 2007 = 100)**

	2008	2009	2010	Part du total en 2010 (%)
Services, total	100.0	98.8	108.6	100.0
Transports	103.5	104.7	124.0	4.9
Tourisme et voyages	96.9	79.2	69.5	4.2
Communications	115.7	82.6	106.2	0.7
Assurance	92.7	83.0	88.4	10.5
Services financiers	88.6	77.9	80.3	8.1
Services informatiques	109.9	112.1	129.7	38.2
Redevances et licences	117.6	140.6	196.0	2.3
Ensemble des services aux entreprises	97.5	101.6	108.6	30.2
Autres services non mentionnés ailleurs	51.0	83.1	90.1	0.9

Source : Office central des statistiques (CSO).

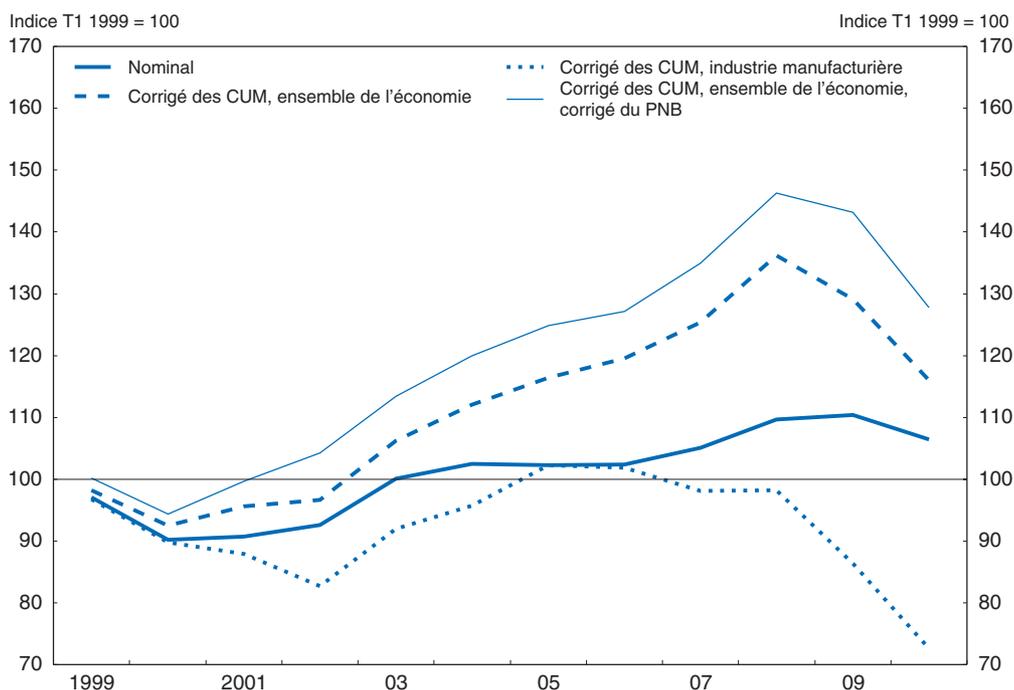
Malgré la croissance vigoureuse des exportations, la balance des services a toujours été déficitaire au cours de la dernière décennie. Cette situation s'explique principalement par l'influence des entreprises multinationales, en premier lieu les paiements considérables au titre des redevances et des licences, et, dans une moindre mesure, les importations nettes positives de services aux entreprises, comme les dépenses de publicité, de R-D et les frais de gestion entre entités affiliées. Eu égard au rôle prépondérant des secteurs dominés par les multinationales dans le récent redressement des exportations, le déficit des services en pourcentage du PIB s'est légèrement amplifié entre 2008 et 2010.

plupart des marchés de destination (principalement des marchés matures comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou la Belgique), les exportations irlandaises ont difficilement tenu le rythme de progression du commerce mondial dans son ensemble (encadrés 3.3 et 3.4 et graphique 3.6).

La compétitivité-coûts s'est améliorée...

La compétitivité-coûts de l'économie irlandaise s'est améliorée, ce qui a contribué au redressement des exportations (graphique 3.10). À partir d'une position extrêmement compétitive au tournant du siècle dernier (O'Brien, 2010), l'appréciation réelle rapide du taux de change entre 2003 et 2008 a coïncidé avec une détérioration de la performance des exportations, notamment pour la production manufacturière (voir le graphique 3.8). Depuis, les coûts unitaires relatifs de la main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie ont baissé, en partie grâce à l'évolution des taux de change nominaux (notamment vis-à-vis du dollar américain et de la livre sterling), mais surtout à la faveur des gains de productivité et des restrictions salariales. En 2008-10, l'Irlande a été le pays de la zone euro qui a enregistré la plus forte baisse de ses coûts unitaires de main-d'œuvre (baisse de 9 %, alors qu'ils ont augmenté dans la plupart des pays, y compris en Grèce et au Portugal), et la dépréciation réelle par rapport à l'ensemble de la zone euro s'est rapprochée de celle vis-à-vis de 36 partenaires commerciaux (graphique 3.10). Les baisses de salaires n'étaient pas limitées au secteur public, car les entreprises privées ont réduit le nombre d'heures travaillées, voire même le salaire horaire, surtout dans les secteurs les plus gravement touchés par la crise (tableau 3.4). Des tendances similaires ont été observées au premier semestre de 2011 pour ce qui est des gains dans le secteur privé.

Graphique 3.10. Indices du taux de change effectif réel pour l'Irlande



Note : L'indice nominal et l'indice corrigé des CUM pour l'ensemble de l'économie sont des indicateurs harmonisés de la compétitivité établis par la BCE, calculés par rapport à 36 partenaires commerciaux. L'indicateur corrigé du PNB calcule les coûts unitaires de main-d'œuvre en Irlande en fonction de la productivité fondée sur le PNB (la productivité fondée sur le PIB est utilisée pour les 36 partenaires). L'indice corrigé des CUM pour l'industrie manufacturière est calculé par l'OCDE et tient compte de 48 partenaires.

Source : Banque centrale européenne (BCE) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527604>

Tableau 3.4. Évolution des salaires pendant la crise

	Variations annuelles en pourcentage					
	2009			2010		
	Rémunération horaire	Heures hebdomadaires	Rémunération hebdomadaire	Rémunération horaire	Heures hebdomadaires	Rémunération hebdomadaire
Tous les secteurs	2.5	-2.4	-2.1	-2.5	-2.8	-2.2
Secteur privé	1.0	-2.2	-2.2	-2.1	-2.9	-2.0
Secteur public	2.4	-2.5	1.9	-2.4	-2.3	-2.7
Industrie manufacturière (C)	4.7	-2.7	0.9	0.3	0.6	0.8
Produits chimiques et électroniques ¹ (19-21, 26-27)	5.8	-2.5	4.2	1.2	1.1	2.3
Autres ¹	3.7	-2.5	-2.9	0.2	0.3	0.5
Construction (F)	4.2	-2.7	-2.7	-2.3	-2.6	-2.0
Commerce (G)	-2.4	-2.3	-2.7	0.8	-2.2	0.5
Hôtellerie et restauration (I)	0.9	-2.8	-2.9	-2.7	-2.8	-2.6

Note : Les codes entre parenthèses sont des classifications de la NACE rév. 2.

1. Hors primes exceptionnelles.

Source : Données de l'EHECS (CSO) et calculs du Secrétariat.

... mais les progrès d'ensemble surestiment les gains réels

Toutefois, en raison d'effets de composition notables (réduction d'effectifs dans le secteur du bâtiment et de la construction et expansion rapide de l'industrie chimique

à forte valeur ajoutée), la croissance de la productivité globale enregistrée ces dernières années dépasse les gains de productivité sous-jacents dans chacun des secteurs. Si l'on prend ces effets en compte, les coûts unitaires relatifs de la main-d'œuvre dans le secteur des entreprises renouent avec les niveaux enregistrés en 2005, plutôt qu'en 2002, car l'amélioration survenue entre 2007 et le premier semestre de 2010 est alors presque trois fois moindre (O'Brien, 2011a). L'utilisation de la productivité fondée sur le PNB (plutôt que sur le PIB) atténue également l'impact des effets de composition (puisque le PIB a tendance à dépasser le PNB en raison de la forte croissance du secteur des produits chimiques dominé par les entreprises multinationales), et ramène le taux de change réel aux niveaux de 2006 (voir le graphique 3.10).

C'est dans l'industrie manufacturière que les mouvements intersectoriels se font le plus sentir. Alors que la compétitivité de l'industrie manufacturière irlandaise atteint des niveaux record avec un taux de change réel standard (voir le graphique 3.10), l'analyse des évolutions survenues dans quatre secteurs manufacturiers différents (O'Brien, 2011b) tend à mettre en évidence des pertes de compétitivité constantes jusqu'en 2009, puis une légère inversion de tendance fin 2010 (plus tôt pour les produits chimiques)⁵. Dans le plus grand secteur traditionnel, les produits alimentaires et les boissons, le taux de change euro-sterling a contribué dans une large mesure à la compétitivité.

Réaliser des gains de compétitivité par des restrictions salariales à moyen terme

Le rétablissement de la compétitivité-coûts n'est pas achevé et nécessite de restreindre les salaires à moyen terme, avec le soutien des partenaires sociaux dans le cadre de la stratégie intégrée de promotion du retour au travail. Cela revêt une importance particulière pour les secteurs traditionnels, comme la fabrication de produits alimentaires et de boissons, qui mobilisent plus de main-d'œuvre que les secteurs dominés par les entreprises multinationales (O'Brien, 2011b), et dont les exportations sont généralement plus sensibles aux prix. Un contrôle étroit des dépenses salariales du secteur public concourra non seulement à assainir les finances publiques, mais aussi à contenir les coûts de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie. Outre un effet d'émulation, des effets de causalité dans les deux sens se produisent entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé en Irlande, les interactions s'exerçant par le niveau des prix : les hausses de salaire dans un secteur se répercutent sur les prix, qui à leur tour entraînent un relèvement des salaires dans l'autre secteur (Holm-Hadulla *et al.*, 2010).

Réformer les mécanismes de négociation collective

Dans un environnement de négociation salariale par ailleurs décentralisée, les ordonnances de réglementation de l'emploi et les accords sur l'emploi enregistrés sont des mécanismes sectoriels de négociation collective qui couvrent respectivement environ 15 % et 8 % des salariés du secteur privé (Duffy et Walsh, 2011). Essentiellement appliquées dans les secteurs employant des travailleurs peu qualifiés, comme la distribution, la restauration et l'hébergement, les ordonnances de réglementation de l'emploi sont rédigées par des commissions paritaires du travail, qui comptent un président indépendant désigné par le gouvernement et des représentants des salariés et des entreprises. Ces ordonnances définissent des minimas sectoriels, qui sont en moyenne supérieurs de près de 10 % au salaire minimum national, et régissent d'autres conditions de travail, comme la rémunération des heures supplémentaires et du travail dominical, selon des modalités plus généreuses que le droit général du travail. Les accords sur

l'emploi sont enregistrés auprès du Tribunal du travail et sont à ce titre juridiquement contraignants pour l'entreprise concernée ou, dans le cas d'accords de branche (principalement la sous-traitance électrique et le secteur de la construction), pour tous les employeurs et salariés du secteur, même ceux qui n'ont pas participé aux négociations de l'accord.

Les ordonnances de réglementation de l'emploi et les accords sur l'emploi enregistrés comportent certaines rigidités et tiennent rarement compte des circonstances propres à l'entreprise. Les mécanismes de négociation sectorielle risquent d'augmenter les coûts de la main-d'œuvre et ainsi d'entraîner des pertes d'emploi (Calmfors et Driffill, 1988). En outre, il est difficile de se dégager de ces accords : les entreprises des secteurs couverts peuvent déroger à une ordonnance par le biais d'un accord sur l'emploi, mais uniquement si ce dernier est au moins aussi généreux que la première. Enfin, les entreprises ne sont pas autorisées à réduire leur taux de rémunération en invoquant des difficultés économiques ou la nécessité de préserver l'emploi. L'hétérogénéité des conditions de travail alourdit les contraintes administratives pour les employeurs (Duffy et Walsh, 2011).

Pour remédier aux dysfonctionnements de ces mécanismes de négociation, ainsi qu'à certains problèmes juridiques posés par les ordonnances de réglementation du travail (dont certaines des dispositions sous-tendant la mise en œuvre ont été jugées inconstitutionnelles par la Haute Cour irlandaise en juillet 2011), les autorités ont annoncé les grandes lignes d'une réforme. Les ordonnances seront maintenues mais leur flexibilité sera améliorée, en diminuant leur nombre (de 13 à 6 environ), en réduisant sensiblement le nombre des taux de salaire différents que chaque commission paritaire peut fixer, en normalisant la rémunération pour le travail le dimanche et en autorisant des dérogations pour les entreprises en difficulté financière. L'ajustement des accords sur l'emploi enregistrés sera facilité dans certains cas et les obligations de maintien de données seront assouplies, tout comme celles liées aux ordonnances. Ces mesures ont les bienvenues et les autorités devraient continuer de les mettre en œuvre. En outre, pour pouvoir mieux réagir à la conjoncture économique et à la situation du marché du travail, les entreprises devraient être autorisées à déroger aux ordonnances de réglementation du travail et aux accords sur l'emploi par le biais d'une convention collective (OCDE, 2006). Sous réserve de l'existence d'une représentation adéquate des travailleurs, les négociations locales offrent le meilleur moyen de prendre en compte la situation spécifique de l'entreprise.

Concurrence dans les secteurs des biens non exportables

Outre les coûts de main-d'œuvre, la compétitivité des secteurs exportateurs dépend aussi du prix de biens et de services qui, le plus souvent, ne font pas l'objet d'échanges internationaux. Les transports, le crédit-bail immobilier et les services publics constituent d'importants intrants intermédiaires pour les industries exposées à la concurrence internationale, représentant conjointement une part se situant entre un quart et plus de la moitié des coûts de main-d'œuvre dans les structures de coûts sectorielles (O'Brien, 2011b). Même lorsque les biens et services non exportables ne font pas partie des structures de coûts sectorielles, ils exercent une influence indirecte sur les salaires de par leur incidence sur le coût général de la vie. Même si le coût de la vie a été freiné par la crise récente, si les prix de l'immobilier ont baissé et les infrastructures de transport ont été sensiblement modernisées, certains services publics et professionnels restent onéreux par comparaison avec d'autres pays. Par contraste avec la flexibilité généralement importante des marchés de produits, la réglementation des industries de réseau en Irlande est un peu plus

restrictive que la moyenne de l'OCDE, les pressions concurrentielles dans certaines professions sont faibles et, plus généralement, le droit de la concurrence doit être appliqué plus efficacement. Il ressort de simulations dans un modèle d'équilibre général dynamique et stochastique (Département des finances, 2011b) que le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits en Irlande peut se traduire par d'importants gains de production à long terme (augmentation de 0.66 % du PIB 20 ans après une réduction d'un point de pourcentage de la marge bénéficiaire dans le secteur des biens finals), ce qui est à peu près conforme aux résultats obtenus pour l'UE dans son ensemble (Roeger et al., 2008). Les gains découlent non seulement de la compétitivité-coûts et des exportations, mais aussi (et essentiellement) de l'augmentation de l'investissement et de la R-D.

Un droit de la concurrence plus efficace

L'application du droit irlandais de la concurrence reste entravée par l'accent mis sur la législation pénale au détriment du droit civil ; dès lors, la charge de la preuve est très lourde et signifie, en pratique, que des sanctions ne peuvent être imposées que dans les cas d'ententes flagrantes. Privilégier la répression des ententes est certes opportun, mais il faudrait introduire des amendes civiles assorties de règles de la preuve plus souples afin de dissuader d'autres infractions (comme les restrictions verticales ou l'abus de position dominante) et ainsi promouvoir le renforcement de la concurrence. Il importe également de veiller à ce que les organismes concernés disposent de ressources suffisantes pour accomplir leurs tâches, et que les économies budgétaires et réductions d'effectifs (environ un quart des effectifs totaux au cours des deux dernières années pour l'Autorité de la concurrence) n'aillent pas au-delà de ce qui peut être compensé grâce aux gains d'efficacité. En outre, aucune exemption au droit de la concurrence ne doit être accordée en cas de négociations collectives, comme l'ont demandé certaines instances représentatives des professions médicales, sous peine d'entraîner une hausse des dépenses de santé pour l'État.

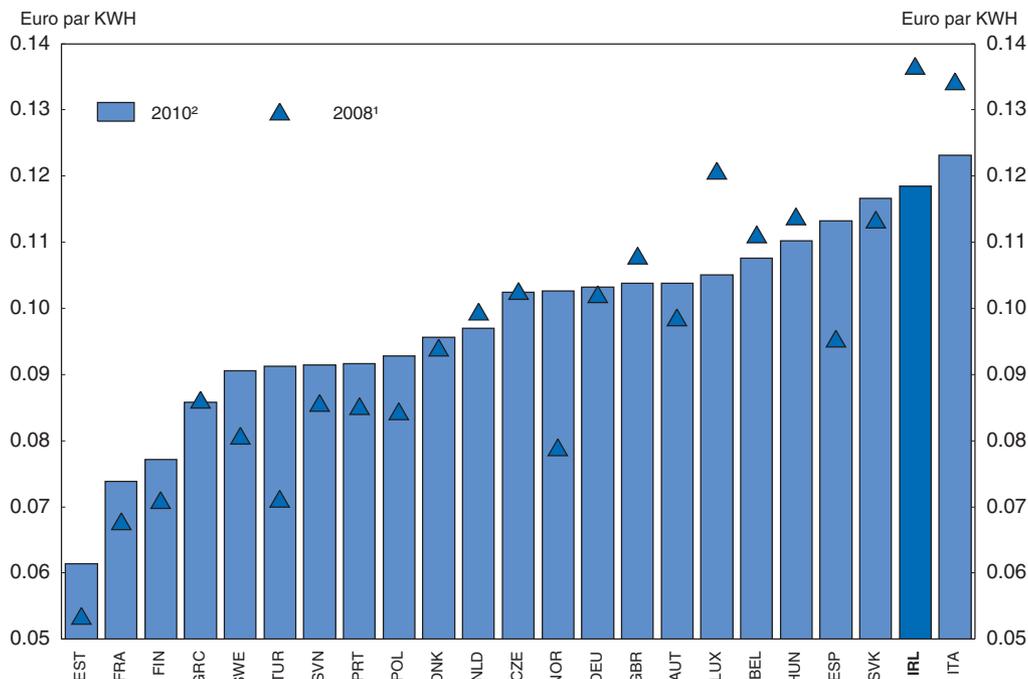
La concurrence dans le secteur des services juridiques doit être renforcée

Les pratiques restrictives et les lacunes réglementaires dans les professions juridiques renchérissent les tarifs pratiqués. Avocats et procureurs jouent à la fois un rôle de réglementation et de représentation professionnelle, ce qui va à l'encontre des règles applicables à d'autres professions en Irlande et à la profession juridique dans d'autres pays. Le risque de conflit entre la défense des intérêts de la profession et de ceux de la société et des consommateurs au sens large peut expliquer une partie des nombreuses restrictions à la concurrence entre juristes, qui tiennent essentiellement aux règles et pratiques des organismes professionnels, et le fait que les honoraires sont élevés par rapport à d'autres pays (Forfás, 2010e). Pour réformer ces règles et pratiques, une autorité de réglementation indépendante devrait être mise en place, associée le cas échéant à une révision de la législation qui consacre les règles anticoncurrentielles. Les domaines qui posent problème incluent notamment les restrictions à la formation professionnelle, d'autres obstacles à l'entrée pour l'offre de services juridiques spécialisés et l'opacité des honoraires. Conformément aux engagements qu'elles ont pris au titre du programme UE-FMI, les autorités finalisent des modifications législatives destinées à mettre en œuvre des réformes sur cette base.

Il faudrait réduire l'intégration verticale dans le secteur de l'électricité...

L'électricité reste chère par comparaison avec d'autres pays, même si, au cours des deux dernières années, la baisse des prix du gaz (qui représente plus de la moitié de l'électricité produite en Irlande) a contribué à rapprocher les tarifs irlandais de la moyenne européenne (graphique 3.11). Une hausse des prix de gros ne traduit pas nécessairement une concurrence insuffisante ou des défaillances réglementaires. Devitt et al. (2011) font valoir que l'intégration à l'échelle de l'île du marché de gros de l'électricité réalisée en 2007 a abouti à un tarif globalement aligné sur le coût marginal à long terme, et l'écart du prix de gros par rapport à la Grande-Bretagne s'explique en grande partie par l'utilisation accrue du charbon moins cher et de l'énergie nucléaire en Grande-Bretagne. Toutefois, la marge de détail est probablement trop élevée (Devitt et al., 2011), ce qui peut révéler des inefficiences dans le transport, la distribution et l'offre.

Graphique 3.11. **Prix de l'électricité : moyenne simple pour les particuliers, les PME et les gros consommateurs industriels**



1. Italie 2007, Luxembourg 2009.

2. Italie 2007 pour les grands utilisateurs industriels et les ménages ; Autriche 2008 pour les PME et les grands utilisateurs industriels.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527623>

Le secteur se caractérise encore par une forte intégration verticale. L'Electricity Supply Board (ESB), l'entreprise publique qui exerçait un monopole dans ce secteur jusqu'à la fin des années 90, reste propriétaire des réseaux de transport et de distribution, exploite le réseau de distribution (Eirgrid, également propriété de l'État, a été fondée en 2006 afin d'exploiter le réseau de transport), et joue toujours un rôle prépondérant dans la production et la fourniture d'électricité, qui sont aujourd'hui des segments ouverts à la concurrence. Selon Diffney et al. (2009), les faibles pressions concurrentielles exercées sur l'ESB ont induit un avantage salarial important par rapport au reste du secteur

manufacturier, qui dépassait largement la moyenne de la zone euro en 2004 et qui est resté relativement stable par la suite. Il faudrait réduire davantage encore l'intégration verticale dans le secteur, en transférant la propriété du réseau de transport à Eirgrid et, éventuellement, en procédant à des réductions supplémentaires des capacités de production de l'ESB (Groupe d'examen des actifs et engagements de l'État, *Review Group on State Assets and Liabilities*, 2011). Cette mesure stimulerait la concurrence et l'efficacité dans les décisions d'investissement, car le transfert de la propriété des actifs de transport à faible risque devrait permettre à l'exploitant du réseau de minimiser son coût du capital, et d'éviter une subvention croisée implicite du coût du capital de l'ESB en cas d'investissement dans des actifs de production plus risqués (Diffney et al., 2009). En outre, tout en maintenant des normes techniques élevées dans le secteur, l'autorité de réglementation (la *Commission for Energy Regulation*, CER) devrait veiller à ce que les marges de détail ne contiennent pas de rentes de monopole en favorisant les réductions de coûts – en développant la sous-traitance des travaux d'investissement et de maintenance du réseau, par exemple (Fitz Gerald, 2011). Les préoccupations relatives à l'intégration verticale concernent également le marché du gaz, où la propriété du réseau de transmission par Bord Gáis Éireann (BGÉ) devrait être scindée de ses autres activités de production d'électricité et de fourniture d'électricité et de gaz.

... et développer les énergies renouvelables au meilleur coût

La politique en matière d'énergies renouvelables devrait s'efforcer d'atteindre des objectifs environnementaux au moindre coût afin de ne pas pénaliser la compétitivité. Afin de se conformer à son engagement, pris dans le cadre de l'UE, de produire 16 % de son énergie à partir de sources renouvelables d'ici 2020, l'Irlande s'est fixé pour objectif de produire 40 % d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici la même année, parallèlement à l'accroissement du taux de pénétration des énergies renouvelables dans le chauffage et le transport routier. Un barème de prix d'achat (REFIT) est en vigueur depuis plusieurs années afin d'encourager le développement de l'éolien terrestre et d'autres sources renouvelables d'électricité (éoliennes en mer, énergie des vagues et des marées par exemple). Les investissements requis dans les infrastructures de production et de transport (y compris pour l'interconnexion internationale) sont considérables et seront à terme répercutés sur les consommateurs par des hausses de tarifs (par le biais de la taxe dite PSO – *Public Service Obligation*). Par conséquent, les objectifs en matière de pénétration des énergies renouvelables pour l'électricité devraient être réévalués à la lumière de l'évolution des circonstances, comme la baisse de la production et de la demande énergétique, d'un coût du capital beaucoup plus élevé et de la perspective de baisse de prix du gaz, grâce notamment à l'essor de l'offre de gaz de schistes américain. Dans l'hypothèse de prix des combustibles fossiles moyens ou élevés, Diffney et al. (2009) estiment que le développement de la production éolienne terrestre est économiquement pertinent, mais qu'avec un gaz bon marché, les objectifs actuels concernant l'éolien terrestre deviennent non rentables et devraient probablement être révisés à la baisse, comme le souligne le *Review Group on State Assets and Liabilities* (2011). Toutefois, la prudence est de mise. Diffney et al. (2009) concluent que, dans l'optique d'un dosage optimum des sources, les coûts supplémentaires d'un excès d'éoliennes avec des combustibles fossiles bon marché sont moindres qu'en cas de pénurie d'éoliennes si les cours du pétrole et du gaz sont élevés. En outre, il conviendrait de prendre en compte les coûts d'un recours accru aux énergies renouvelables pour le chauffage et les transports (afin de compenser une diminution de la

production d'électricité à partir de sources renouvelables, et ainsi rester en phase avec l'objectif global de 16 %), et ces coûts pourraient être substantiels (Fitzgerald, 2011).

Que l'objectif de 40 % d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables soit conservé ou révisé à la baisse, le barème REFIT doit devenir plus efficace par rapport aux coûts. Il faudrait mettre un terme au soutien en faveur de l'énergie éolienne en mer ou de l'énergie des vagues ou des marées, qui bénéficient actuellement de prix garantis deux à trois fois plus élevés que ceux perçus par les exploitants d'éoliennes terrestres, car ces sources sont onéreuses et inutiles du point de vue des objectifs environnementaux (Fitzgerald, 2011). La partie fixe des paiements REFIT, calculée en fonction des MWh produits et qui vient s'ajouter aux prix garantis, devrait également être supprimée pour toutes les nouvelles installations (Devitt et Valeri, 2011 ; Fitz Gerald, 2011). Une meilleure interconnexion étant essentielle à la rentabilité des objectifs de pénétration de l'énergie éolienne, il faudrait mettre en place des incitations pour synchroniser le développement des éoliennes avec les progrès dans l'interconnexion. Sous réserve de respecter les règles de l'UE, on pourrait pour ce faire imputer les coûts d'une réduction de la production d'énergie éolienne (si l'offre dépasse la capacité d'absorption du système) aux derniers producteurs entrés sur le marché (Fitz Gerald, 2011).

L'amélioration des transports publics favoriserait la croissance verte

Des services d'autobus inefficients pénalisent les usagers qui font la navette entre leur domicile et leur travail, grèvent les finances publiques et nuisent à l'environnement. Les entreprises publiques Dublin Bus et Bus Éireann, qui ont longtemps joui d'un statut de quasi-monopole (respectivement à Dublin et dans les villes régionales et zones environnantes), ont subi d'importantes pertes en nombre de voyageurs ces dernières années, en dépit de la croissance démographique du pays. Des progrès ont été accomplis en 2010 sur le plan de la réglementation, avec la mise en place d'une autorité indépendante (la *National Transport Authority*, NTA) en charge du secteur, et la réforme des règles d'octroi de licence qui ouvre à la concurrence les services d'autobus commerciaux (non subventionnés) existants. Cette ouverture à la concurrence devrait être étendue aux lignes subventionnées (soumises à l'obligation de service public). Les gains d'efficience peuvent améliorer l'arbitrage entre coûts et qualité de service, freiner l'utilisation de la voiture individuelle au profit d'autres modes de transport et donc réduire la congestion et les émissions de CO₂. L'introduction d'un péage de congestion à Dublin serait bénéfique à cet égard. Après une hausse de 156 % depuis 1990, le secteur du transport a généré 21.0 % des émissions totales de GES de l'Irlande en 2009, soit plus que la moyenne de l'UE de 20.2 %. Malgré un tassement imputable à la crise économique, l'Irlande devra procéder à de nouvelles réductions des émissions dues aux transports pour atteindre son objectif fixé par l'UE à l'horizon 2020 pour les secteurs non couverts par l'ETS.

Les aides à l'internationalisation des PME devraient être rationalisées

Les entreprises à capitaux irlandais, essentiellement des PME, doivent être les fers de lance du retour à une croissance saine et à la création d'emplois, car elles génèrent environ 90 % de l'emploi dans le secteur privé. Compte tenu de la conjoncture macroéconomique, elles devront se tourner beaucoup plus vers les marchés étrangers pour assurer leur croissance, après une décennie durant laquelle les exportations sont restées pratiquement constantes, en pourcentage des ventes totales réalisées par les entreprises nationales des secteurs exportateurs (Forfás, 2010d). Les exportateurs irlandais devront également cibler

d'autres marchés que leurs destinations traditionnelles, essentiellement le Royaume-Uni, et tenter de s'implanter sur les marchés émergents qui offrent de meilleures perspectives de croissance et sur lesquels les besoins et les goûts des consommateurs peuvent motiver des investissements accrus dans l'innovation. Les autorités connaissent ces défis, et plusieurs organismes publics soutiennent l'internationalisation des PME en prodiguant des conseils d'expert, en organisant des missions commerciales ou en finançant des études de marché. Au premier rang de ces organismes figure *Enterprise Ireland* (EI), l'agence de développement des entreprises qui aide les exportateurs irlandais, mais aussi des organismes régionaux (comme le *Shannon Development*), les 35 conseils d'entreprise dans les villes ou les comtés (spécialisés dans l'aide aux micro-entreprises) et des organisations sectorielles, comme le *Bord Bia* pour l'industrie alimentaire et *Fáilte Ireland* pour le tourisme. Comme l'a souligné le Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public (2009), il existe d'importants chevauchements et doublons tant pour les services fournis par ces agences en Irlande que dans les réseaux de représentation à l'étranger (EI et *Bord Bia*, mais aussi *IDA Ireland*, chargé d'attirer et de développer l'IDE, ou *Tourism Ireland*, organisme de promotion du tourisme qui couvre l'ensemble du pays). En matière de promotion des exportations ainsi que dans d'autres domaines, dont l'aide aux jeunes entreprises, le soutien aux entreprises nationales devrait être centralisé au sein d'EI, et les réseaux de bureaux à l'étranger devraient être rationalisés. Les gains d'efficacité consécutifs permettraient de consacrer plus de moyens à l'implantation sur les marchés émergents, par exemple en nouant des liens plus systématiques avec la diaspora irlandaise et avec les communautés d'immigrants en Irlande (originaires de Chine, par exemple), qui peuvent constituer une source précieuse de relations et de renseignements sur les marchés.

Il faut intensifier les investissements en faveur de la R-D

L'innovation dans le secteur des entreprises est décisive pour l'augmentation de la productivité et la compétitivité, et peut être stimulée par toute une série de mesures des pouvoirs publics (Jaumotte et Pain, 2005), au nombre desquelles figurent les subventions directes et les réductions d'impôts, ainsi que l'intensification des activités de R-D menées par des organismes non commerciaux, à condition qu'elles s'accompagnent d'une offre croissante de spécialistes en sciences et technologies. Les autorités peuvent également encourager l'innovation en instaurant un cadre favorable et en l'améliorant, notamment des marchés de produits concurrentiels et un système éducatif de grande qualité (OCDE, 2010a), comme on le verra plus loin. En période d'austérité budgétaire, l'Irlande doit augmenter l'efficacité des fonds publics investis dans la R-D. Pour cela, elle doit minimiser les dépenses improductives et privilégier les transferts de technologie vers le secteur des entreprises, comme l'expliquent les sections ci-dessous.

Dans un passé récent, l'Irlande a réalisé de nouvelles avancées sur le front de la recherche et de l'innovation. Les dépenses brutes de R-D (DIRD) ont progressé de 1.1 % du PIB en 2002 à 1.3 % en 2007, avant d'atteindre 1.8 % en 2009. Le nombre de chercheurs en pourcentage de l'emploi total (ou de la population active totale) a rattrapé la moyenne de l'UE en 2008 et l'a sensiblement dépassée en 2009. Les universités irlandaises, traditionnellement réputées pour l'enseignement, ont fait des progrès en matière de recherche, notamment pour les publications scientifiques et leur influence (Forfás 2011). Les entreprises ont elles aussi sensiblement progressé, et leurs dépenses de R-D sont passées de 0.8 % du PIB en 2007 à la moyenne de l'UE de 1.2 % en 2009⁶. Néanmoins, les

efforts d'investissement en R-D de l'Irlande restent en-deça de la moyenne de l'OCDE (dépenses brutes de R-D (DIRD) équivalent à 2.3 % du PIB en 2008) et des pays de l'UE les plus performants. Compte tenu des difficultés économiques et budgétaires, l'objectif d'atteindre 2.5 % du PNB a été reporté de 2013 à la fin de la décennie. Conformément aux prévisions des autorités, les fonds publics investis dans la R-D devraient au minimum être maintenus à un niveau nominal constant jusqu'en 2014.

Les dépenses improductives induites par le crédit d'impôt en faveur de la R-D ne sont pas négligeables

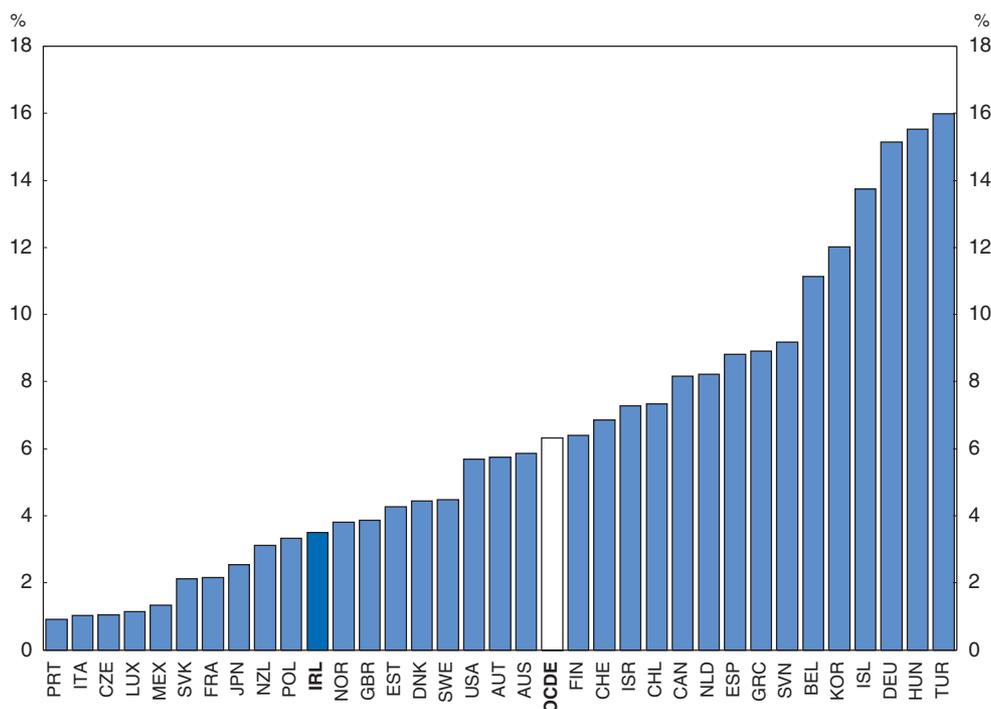
Les incitations fiscales en faveur de la R-D ont été mises en place en 2004, sous la forme d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche-développement supplémentaires par rapport à l'année de référence 2003. Ce crédit a probablement joué un rôle dans l'accroissement de la DIRDE, car le nombre de demandeurs ainsi que les dépenses fiscales correspondantes ont rapidement augmenté jusqu'en 2007 (Département des finances, 2010)⁷ pour atteindre pratiquement 0.1 % du PIB cette même année, soit environ deux fois plus que les crédits publics directs en faveur des dépenses de R-D des entreprises (OCDE, 2010b). Selon l'indice B, indicateur du degré de subvention implicite dans le traitement fiscal de la R-D, l'Irlande se situait dans le milieu du classement en 2008 (OCDE, 2010a). Toutefois, l'attrait de ce régime a été renforcé en 2009, notamment en portant le taux d'allégement de 20 % à 25 % (dont rend compte l'indice B) et en offrant la possibilité de remboursements de liquidités si l'impôt dû est insuffisant (bien que cette faculté ne soit pas mesurée, elle est très généreuse par comparaison avec d'autres pays). Les entreprises multinationales ont été les premières à réclamer ce crédit d'impôt, qui constitue un important facteur d'attraction des projets d'IDE liés à la R-D, mais de plus en plus d'entreprises irlandaises ont également recours à ce régime, notamment dans le secteur des logiciels. En 2007, les demandes émanant d'entreprises irlandaises atteignaient 32 % du montant total des demandes (Département des finances, 2010b), ce qui correspond globalement à leur importance dans les dépenses de R-D des entreprises irlandaises.

La réforme de 2009 a également défini 2003 comme année de référence permanente, ce qui signifie que le régime de crédit d'impôt en faveur de la R-D deviendra progressivement universel (il s'appliquera à toutes les dépenses de R-D, et pas seulement à celles supplémentaires). La générosité du système s'en trouve à nouveau accrue, mais au prix de pertes sèches élevées, car les incitations en faveur d'activités supplémentaires de R-D sont brouillées. À cet égard, on peut s'inquiéter du fait que plus d'un tiers (36 %) des demandeurs interrogés estiment que le crédit d'impôt n'induit pas d'activités supplémentaires de R-D (Département des finances, 2010). Les autorités devraient continuer d'évaluer l'efficacité du système de crédit d'impôt et augmenter son gradualisme si des pertes sèches élevées sont confirmées. Un système hybride, associant des incitations fiscales en fonction du volume global d'activités de R-D et de celles supplémentaires, pourrait être envisagé. Conformément aux annonces faites dans le cadre de l'Initiative pour l'emploi, les autorités devraient introduire plus de souplesse dans les modalités de comptabilisation du crédit d'impôt par les entreprises. La possibilité de l'inscrire parmi les transactions courantes (imputation des crédits d'impôt en faveur de la R-D aux cotisations patronales de sécurité sociale plutôt qu'à l'impôt sur les bénéfices dû par l'entreprise) peut être intéressante dans un contexte de concurrence internationale pour l'investissement dans la R-D fondée sur des comparaisons avant impôts de différents pays (Commission de la fiscalité, 2009).

Des efforts plus nombreux et mieux ciblés sont nécessaires pour accroître les transferts de technologie

Bien des progrès restent à accomplir en matière de coopération entre établissements de recherche et industrie (Martin, 2009), ce qu'illustre la part du financement par les entreprises des activités de R-D dans l'enseignement supérieur inférieure à la moyenne (graphique 3.12). Les transferts de technologie vers le secteur des entreprises sont entravés par l'absence d'organismes sectoriels de recherche (Teagasc, l'organisme de promotion du secteur de l'agriculture et de la production alimentaire, est l'une des rares exceptions). La participation des PME irlandaises aux projets de R-D reste faible, à quelques exceptions près (comme le secteur des logiciels), et les entreprises étrangères continuent de représenter environ 70 % de la DIRDE totale. Conscientes de ces problèmes, les autorités ont pris diverses initiatives pour stimuler la coopération entre chercheurs et industrie, souvent en ciblant les PME (encadré 3.5). Ces efforts sont les bienvenus, mais doivent être intensifiés, ce qui peut impliquer des redéploiements au sein de l'enveloppe budgétaire globale pour la R-D. Par exemple, ainsi que le soulignait l'équipe de travail sur l'innovation (2010), le nombre actuel de jeunes entreprises à forte intensité de R-D reste insuffisant, et il faudrait promouvoir davantage la collaboration et de transfert de savoir interentreprises.

Graphique 3.12. **Dépenses de R-D par les établissements d'enseignement supérieur financées par l'industrie, 2009¹**



1. Ou dernières données disponibles.

Source : Base de données des principaux indicateurs de science et de technologie de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527642>

Par ailleurs, il conviendrait également de concentrer les ressources dans un plus petit nombre de centres d'excellence afin d'éviter un saupoudrage des fonds publics. Par exemple, le nombre total élevé de chercheurs – mécanismes de collaboration sectorielle de différents types (centres de compétences, centres pour la science, l'ingénierie et la

Encadré 3.5. Initiatives de promotion des transferts de technologie et de la participation des PME aux projets de R-D

L'innovation est l'un des cinq domaines d'action prioritaires énumérés dans le programme de renouveau économique durable *Building Ireland's Smart Economy* (décembre 2008), le document officiel établi en vue de renouer avec la croissance, et les organismes publics déploient un certain nombre d'initiatives de nature à promouvoir une économie fondée sur le savoir. Un groupe d'étude sur l'innovation a également été mis sur pied afin d'analyser plus en détail la politique publique dans ce domaine. Les principaux acteurs en matière de rapprochement de l'industrie et des chercheurs et de soutien à l'engagement des PME en faveur de la R-D sont *Enterprise Ireland* (EI), *IDA Ireland* et *Science Foundation Ireland* (SFI), qui administre les fonds pour la recherche fondamentale en science et ingénierie, en privilégiant la biotechnologie, les TIC et l'énergie.

EI et IDA ont lancé les cinq premiers centres de compétences en 2010, réunissant des établissements de recherche, des entreprises irlandaises et des multinationales afin de mener des activités de R-D ciblées sur le marché et axées sur les besoins de l'industrie dans des domaines comme les nanotechnologies et la bioénergie. D'autres centres de ce type ont vu le jour en 2011, l'objectif étant de parvenir à un total de 16. Ils viennent compléter les efforts déployés par la SFI en faveur de la coopération entre enseignement supérieur et entreprises, notamment ses 10 centres pour la science, l'ingénierie et la technologie (CSET) et ses 19 pôles de recherches stratégiques, dont les projets de recherche en collaboration sont plus éloignés du marché. Néanmoins, en vue de promouvoir la mise sur le marché des résultats de la recherche, des responsables commerciaux ont été désignés dans 6 CSET en 2010, dans le cadre d'un programme de collaboration entre EI et la SFI. Les bureaux de transfert de technologie financés par EI, établis au sein d'établissements d'enseignement supérieur, constituent un outil supplémentaire au service du rapprochement avec l'industrie et le marché.

EI mène un certain nombre d'actions – en matière de financement, de gestion et de développement de marchés – en faveur de la création et de l'expansion des PME à forte intensité de R-D. Le financement de 70 à 80 jeunes entreprises à fort potentiel par an a été approuvé il y a quelques années. Afin de fournir des capitaux propres aux entreprises innovantes, EI a noué un partenariat avec des fonds de capital-risque et d'amorçage et encourage les investisseurs providentiels. À cet égard, le lancement du Fonds irlandais pour l'innovation (juillet 2010) constitue une initiative de tout premier ordre ; ce fonds de capital-risque doté de 250 millions d'euros est destiné à attirer les grands gestionnaires de fonds internationaux en Irlande. La moitié de cette somme sera versée par le ministère des Finances et gérée par EI, tandis que le Fonds national de réserve pour les retraites procédera à des investissements commerciaux à hauteur de 125 millions EUR supplémentaires.

Un autre volet d'action consiste à encourager la R-D au sein des entreprises nationales, notamment celles qui n'ont pas pour tradition d'innover. Hormis le crédit d'impôt pour R-D, les entreprises irlandaises peuvent recevoir des subventions en faveur de la recherche interne, dans le cadre du Fonds EI pour la recherche-développement, qui prévoit un abondement pouvant atteindre 15 % si deux entreprises collaborent à l'occasion d'un projet. Les initiatives visant les petites entreprises non familières de la R-D incluent des efforts de sensibilisation (conseils gratuits pour évaluer les besoins et perspectives en la matière) et le système de bons pour l'innovation (lancé en 2007), qui attribue aux entreprises des bons de 5 000 euros pour les aider à acquérir des services de R-D auprès d'établissements de recherche. Le nombre de bons échangés est passé d'environ 200 en 2008 à plus de 450 en 2009 et 2010. L'effort porte non seulement sur les liens avec des établissements externes, mais aussi entre entreprises participantes, car il est possible de mutualiser jusqu'à 10 bons.

technologie et pôles de recherches stratégiques, décrits dans l'encadré 3.5) – risque d'induire un risque d'insuffisance de financements ou de pertes de retombées interdisciplinaires. Des acteurs moins nombreux mais de plus grande taille dans le domaine de la recherche contribueraient aussi à faciliter les relations avec les entreprises multinationales. Dans cette optique, les autorités ont mis en place un groupe d'experts chargé de hiérarchiser les priorités qui doit présenter les conclusions de son travail à l'automne 2011. Il est essentiel que les priorités soient fixées sur la base d'une évaluation systématique de l'efficacité des programmes existants et des établissements financés, y compris dans le secteur de l'enseignement supérieur. Les évaluations de performance doivent être développées et améliorées car la culture de l'évaluation n'est pas encore solidement établie.

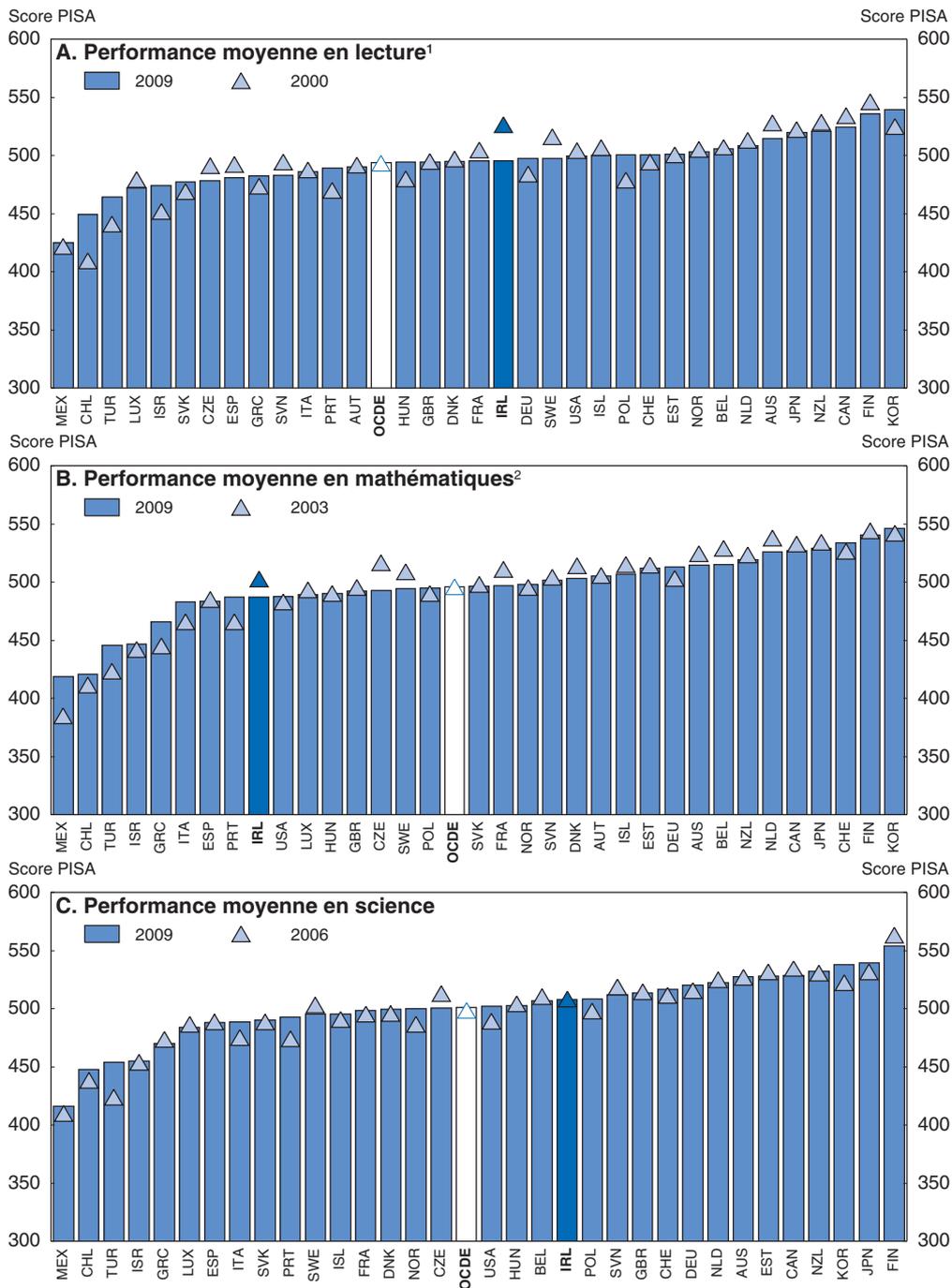
Un enseignement de haute qualité est indispensable à la croissance à long terme et à la cohésion sociale

Pour conserver les atouts de son capital humain, l'Irlande doit assurer un enseignement de grande qualité. Or, de sérieuses inquiétudes se font jour. Les résultats du PISA 2009 (qui mesure le niveau scolaire des élèves de 15 ans) étaient particulièrement décevants pour l'Irlande, avec des niveaux en lecture et en mathématiques qui enregistrent respectivement la plus forte baisse et la deuxième plus forte baisse de la zone OCDE. Les scores des élèves irlandais sont désormais identiques (en termes de signification statistique) aux niveaux moyens dans l'OCDE en lecture, et sont inférieurs à la moyenne en mathématiques ; ils restent supérieurs à la moyenne de l'OCDE en science, où les performances n'ont pas changé par rapport à 2006, l'année de comparaison (graphique 3.13). Cette détérioration des performances a surpris certains observateurs, et est inévitablement entourée d'une certaine marge d'erreur. Toutefois, ni les facteurs tenant à la composition de l'échantillon, ni les changements dans la structure socio-économique des populations d'élèves ne peuvent expliquer l'essentiel de cette dégradation (OCDE, 2010c ; Perkins *et al.*, 2010)⁸. Il convient d'observer que ce déclin n'a pas eu lieu en totalité lors du dernier cycle du PISA, car une importante baisse était déjà survenue entre 2000 et 2003. Néanmoins, de 2000 à 2008, les dépenses par élève (dans les établissements publics d'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur) ont augmenté de 83 % en termes réels (OCDE, 2011), rapprochant le total des dépenses en 2008 d'un niveau supérieur à la moyenne de l'OCDE en pourcentage du PIB (4.1 % contre 3.7 %)⁹. Il n'existe pas de recette simple pour assurer un enseignement de haute qualité, ni pour que celui-ci se traduise automatiquement en un renforcement de la croissance économique. Toutefois, mais des études récentes ont souligné les faiblesses de l'Irlande dans des domaines tels que l'évaluation, la responsabilisation ou la formation des enseignants, à quoi s'ajoutait jusqu'à récemment un faible taux de couverture de l'enseignement préprimaire.

Des mécanismes de responsabilisation plus rigoureux sont nécessaires

Le système scolaire irlandais se caractérise par des mécanismes de responsabilisation relativement limités. Les résultats de l'enquête TALIS (OCDE, 2009b), une enquête internationale portant sur l'environnement d'enseignement et d'apprentissage dans le premier cycle du secondaire conduite en 2007-08, montrent que 26 % des enseignants en Irlande ne reçoivent ni évaluation ni commentaire dans leur école, soit le 4^e pourcentage le plus élevé parmi les 23 pays participants (dont 18 sont actuellement membres de l'OCDE). En outre, l'Irlande enregistrait le pourcentage le plus élevé (39 %) d'enseignants travaillant

Graphique 3.13. Résultats du PISA dans les pays de l'OCDE



1. Autriche : 2000, 2006 ; Estonie, Slovaquie et Royaume-Uni : 2006, 2009 ; Luxembourg, Pays-Bas, République slovaque et Turquie : 2003, 2009.
2. Autriche 2003, 2006 ; Chili, Estonie, Israël, Slovaquie et Royaume-Uni : 2006, 2009.

Source : OCDE, Résultats du PISA 2009 : Tendances dans l'apprentissage : L'évolution de la performance des élèves depuis 2000, volume V.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527661>

dans des écoles où aucune évaluation quelle qu'elle soit n'avait été effectuée au cours des 5 années précédentes, ainsi qu'une forte perception d'impact négligeable de l'évaluation et des commentaires sur les enseignants, en termes de récompenses financières, de progression de carrière ou de participation à des activités de développement professionnel. Le manque de fréquence des inspections, ainsi que l'absence d'auto-évaluations obligatoires des établissements, sont aussi observés aux niveaux du primaire et du deuxième cycle du secondaire. Dans la même veine, l'étude PISA 2009 classe l'Irlande parmi les pays qui utilisent rarement les résultats scolaires des élèves pour la prise de décisions, à des fins de comparaison et d'information, ce qui a certainement un coût en matière d'équité socio-économique (OCDE, 2010d). De même, des mécanismes de responsabilisation plus solides sont associés à un moindre écart entre établissements en termes de performance de lecture (OCDE, 2010c), indicateur pour lequel l'Irlande affichait une nette progression entre 2000 et 2009.

Les faiblesses mentionnées ci-dessus vont de pair avec un certain nombre de contraintes qui pèsent sur le travail du Service d'inspection du Department of Education and Skills (ministère de l'Éducation et des Compétences) et sur la publication des données de performance. Bien que des tests ou examens nationaux normalisés aient lieu à deux niveaux de l'école primaire, à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (le *Junior Certificate*) et à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (le *Leaving Certificate*), seules des informations comparatives limitées sur les résultats des établissements sont publiées. Le contrôle du travail des enseignants concerne presque exclusivement les enseignants du primaire en période probatoire et la plupart des inspections (et même toutes au niveau secondaire) sont annoncées longtemps à l'avance. Pourtant, des inspections surprise menées entre octobre 2009 et octobre 2010 dans 450 écoles primaires ont montré que la préparation des cours par les enseignants d'anglais et de mathématiques était insatisfaisante dans un cas sur quatre, et une préparation médiocre est fortement corrélée à un faible acquis en fin de parcours (ministère de l'Éducation et des Compétences, 2010). Les autorités ont récemment annoncé que les inspections spontanées seraient généralisées aux établissements secondaires, ce qui est une initiative bienvenue. Une autre évolution positive est la nouvelle stratégie nationale pour la lecture et les mathématiques pour 2011-20 (ministère de l'Éducation et des Compétences, 2010), qui prévoit d'utiliser plus largement les informations des évaluations (à savoir les résultats des tests normalisés en lecture et mathématique) pour améliorer les pratiques d'enseignement, fournir de meilleures informations en retour aux parents et servir de base aux plans d'amélioration et d'autoévaluation des établissements scolaires. Outre ces autoévaluations obligatoires, les autorités devraient établir des mécanismes externes pour évaluer systématiquement les résultats des enseignants et des établissements, et publier ces résultats une fois ajustés pour tenir compte du milieu socio-économique. Les résultats des évaluations devraient avoir une incidence sur l'évolution de carrière et éclairer les actions correctives à mener dans les domaines concernés.

L'enseignement des mathématiques doit être amélioré

Des lacunes dans la formation des enseignants et dans la répartition du temps d'instruction entre matières peuvent pénaliser les résultats en mathématiques, et décourager les élèves de poursuivre des études dans cette discipline. Le niveau de connaissances en mathématiques des enseignants du primaire qui enseignent toutes les matières à leurs élèves s'avère très variable (Delaney, 2010). Au niveau postprimaire, près

de la moitié (48 %) des enseignants de mathématiques n'ont pas de diplôme correspondant, et le pourcentage est encore plus élevé (60 %) parmi les enseignants âgés de 35 ans ou moins (Ní Ríordáin et Hannigan, 2009). En 2009, seulement 12 % du temps d'instruction du programme d'études obligatoire des élèves irlandais âgés de 9 à 11 ans (écoles primaires) était consacré aux mathématiques, soit moins que la moyenne de l'OCDE de 16 % (OCDE, 2011). Depuis 2005, le nombre d'élèves qui optent pour le cours de mathématiques de niveau supérieur dans leur examen de fin de secondaire ne cesse de baisser (en 2010, ils n'étaient que 16 % à choisir cette matière, les 84 % autres ayant opté pour le cours de base moins difficile¹⁰), et le nombre de diplômés en mathématiques, science et technologie stagne (par rapport à la population) depuis dix ans (Commission européenne, 2011), ce qui érode l'avance de l'Irlande dans ce domaine.

En réaction, les autorités déploient le programme *Project Maths*, un cursus révisé en mathématiques de niveau secondaire étayé par un programme de formation des enseignants, lancé dans 24 établissements en 2008 et généralisé à tous les établissements en septembre 2010. Outre l'amélioration des instruments d'évaluation et de responsabilisation, la nouvelle stratégie nationale pour la lecture et les mathématiques, lancée en juillet 2011 (ministère de l'Éducation et des Compétences, 2010b), envisage des réformes du contenu des programmes ainsi que de la formation initiale et du développement professionnel des enseignants aux différents niveaux d'enseignement, et elle recentrera l'enseignement primaire sur ces disciplines. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer les programmes de mathématiques et la formation des enseignants, et envisager de créer des postes spécialisés d'enseignants de mathématiques en primaire, qui le cas échéant travailleraient dans plusieurs écoles dans les régions où elles sont de petite taille. L'évaluation des performances des enseignants devrait jouer un rôle dans les décisions d'organiser des formations et leurs modalités, et l'efficacité de la formation devrait être évaluée systématiquement.

L'enseignement préprimaire devrait être généralisé

La fréquentation des établissements préscolaires influe positivement sur les résultats scolaires futurs et améliore l'équité, car elle atténue la persistance d'inégalités de niveau d'éducation entre générations (Causa et Chapuis, 2009). L'Irlande est restée longtemps à la traîne par rapport à d'autres pays européens dans ce domaine : en 2009, le taux de scolarisation des enfants âgés de 3 et 4 ans en pourcentage des enfants de cet âge était de 23 %, soit un tiers seulement de la moyenne de l'OCDE de 70 % (OCDE, 2011). Initiative bienvenue, le gouvernement a introduit en 2010 une année préscolaire gratuite, qui a remplacé le supplément universel pour la garde de jeunes enfants (prestation d'aide sociale). Cette année s'adresse aux enfants de 3 et 4 ans et précédera l'école maternelle (qui dure deux ans, avant le primaire), pour laquelle l'âge minimum d'entrée est de 4 ans au début de l'année scolaire (septembre). Dispensée dans des établissements distincts (garderies ou crèches), elle affichait un taux de participation très élevé en septembre 2010 (94 % de tous les enfants admissibles)

Mais la durée quotidienne des classes est de 3 heures seulement, ce qui est peu par rapport aux autres pays (même si l'on se base sur du temps partiel) et peu par rapport aux six heures de classes des enfants de maternelle. En outre, pour être admis, les enfants doivent être âgés au moins de 3 ans et trois mois et sont donc en général un peu plus âgés (de six mois environ en moyenne) que les enfants du pré-scolaire dans les autres pays. Or, les données disponibles indiquent que plus l'enseignement pré-scolaire commence tôt,

plus le développement intellectuel et social des enfants est satisfaisant (Sylva *et al.*, 2003). Les autorités devraient donc redéployer des ressources budgétaires pour développer l'enseignement préscolaire, en allongeant la durée quotidienne des classes et accueillant des enfants proches de l'âge de trois ans (ce qui suppose aussi une baisse de l'âge d'entrée à l'école maternelle). Une participation accrue à l'école pré-primaire aura également un effet positif sur l'offre de travail des jeunes mères.

Encadré 3.6. **Résumé des recommandations en vue de rétablir la compétitivité**

Réduire les coûts unitaires de main-d'œuvre

- Mettre en œuvre les réformes prévues des ordonnances de réglementation de l'emploi et des accords sur le travail enregistrés, et aller encore plus loin en autorisant les entreprises à sortir de ces accords par la voie d'une convention collective.
- Maintenir un contrôle strict sur les dépenses au titre des salaires dans la fonction publique.

Comprimer les coûts non salariaux

- Introduire des amendes civiles dans le droit de la concurrence.
- Mettre en place un organisme de réglementation indépendant chargé des professions juridiques.
- Réduire l'intégration verticale dans le secteur de l'électricité et du gaz.
- Réformer le barème de prix d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables (REFIT). Mettre fin au soutien en faveur de l'énergie éolienne en mer, l'énergie des vagues ou des marées ainsi qu'à la partie fixe des paiements REFIT.

Réévaluer les politiques de soutien des exportations, d'innovation et d'éducation

- Regrouper le soutien à l'internationalisation des entreprises irlandaises au sein d'Enterprise Ireland, et rationaliser les réseaux de bureaux des organismes publics à l'étranger.
- Redoubler d'efforts pour promouvoir la coopération entre industrie et chercheurs et concentrer les ressources dans un nombre réduit de centres d'excellence, avec une hiérarchisée établie en fonction d'une évaluation systématique des performances.
- Réévaluer l'efficacité du système de crédit d'impôt pour la R-D et le cibler davantage sur les activités supplémentaires de R-D si des pertes sèches élevées sont confirmées. Introduire plus de souplesse dans les méthodes employées par les entreprises pour comptabiliser ce crédit d'impôt.
- Évaluer systématiquement les performances des enseignants et des établissements, et publier les résultats ajustés pour tenir compte du milieu socio-économique. Les résultats des évaluations doivent avoir des répercussions sur l'évolution de carrière et, le cas échéant, éclairer les actions correctives à mener dans les domaines concernés.
- Intensifier les efforts pour améliorer les programmes et la formation des enseignants en mathématiques. Prendre en compte l'évaluation des performances des enseignants lors de la définition des besoins de formation, et évaluer systématiquement l'efficacité de la formation proprement dite.
- Redéployer des ressources budgétaires pour allonger la durée quotidienne des classes pendant l'année préscolaire et y accueillir des enfants proches de leur trois ans.

Notes

1. En utilisant l'IPC national ou l'IPCH comme indice d'ajustement. L'inflation prévisionnelle en 2011 provient des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 89.
2. Les limites et faiblesses méthodologiques de ces évaluations font l'objet d'un examen (McGuinness et al., 2011).
3. Du point de vue de l'apprenti, il est généralement souhaitable d'achever sa formation, même dans les métiers de la construction, car la détention d'un certificat peut être utile pour travailler à l'étranger.
4. Même dans les circonstances actuelles, les entreprises de construction peuvent toujours être incitées à embaucher des apprentis en tant que « main-d'œuvre bon marché », car à la fin de leur formation, ceux qui apprennent un métier techniquement moins complexe sont souvent aussi productifs que les travailleurs réguliers.
5. Ces résultats doivent être interprétés avec une certaine prudence compte tenu des importantes limites que présentent les données. Par exemple, l'indice d'ajustement sectoriel utilisé est la rémunération par salarié, et non les coûts unitaires de main-d'œuvre.
6. Les données du CSO pour 2010 font état d'une baisse marginale de la DIRDE nominale, ce qui implique une légère augmentation en pourcentage du PIB.
7. En 2008, le nombre de demandeurs a continué d'augmenter, bien que la valeur totale estimée ait légèrement décliné (Forfás, 2011).
8. Bien que des évolutions démographiques telles que l'augmentation du nombre d'étudiants migrants dont la première langue n'est pas l'anglais aient vraisemblablement fait baisser les scores, les facteurs socio-économiques dans leur ensemble n'ont probablement pas eu cet effet (OCDE, 2010a, pp. 49/50).
9. Selon un indicateur connexe – dépenses cumulées par élève âgé de 6 à 15 ans en équivalents USD convertis sur la base des PPA –, l'Irlande se situait à environ 10 % au-dessus de la moyenne de l'OCDE en 2007 (OCDE, 2010a).
10. Il faut avoir réussi l'épreuve de mathématiques au baccalauréat pour s'inscrire dans la plupart des établissements d'enseignement supérieur en Irlande.

Bibliographie

- Amador, J. et S. Cabral (2008), « The Portuguese Export Performance in Perspective: A Constant Market Share Analysis », *Banco de Portugal Economic Bulletin*, automne 2008, pp. 201-221.
- Barry, F. (2011), *Foreign Direct Investment, Inter-Industry Spillovers and the Emergence of an Indigenous High-Tech Export Cluster: The Case of Irish Software*, janvier, mimeo.
- Calmfors, L. et J. Driffill (1988), « Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance », *Economic Policy*, n° 6.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, 120, F452-F477.
- Causa, O. et C. Chapuis (2009), « Equity in Student Achievement Across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 708, Éditions de l'OCDE.
- Commission de la fiscalité (2009), *Commission on Taxation Report 2009*.
- Copenhagen Economics (2007), « Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union », *Final Report*, 21 juin.
- Delaney, S. (2010), *Knowing What Counts: Irish Primary Teachers' Mathematical Knowledge for Teaching*, Marino Institute of Education, Dublin.
- Département des finances (2011 *Review of the Research and Development Tax Credit Scheme*, Central Expenditure Evaluation Unit, mai (document de travail interne).
- Département des finances (2011a), « Replacement Rates 2011, 2010 and 2009 » (document de travail interne).
- Département des finances (2011b) *Ireland – Stability Programme Update*, avril.

- Département de la protection sociale (2010), *Report on the desirability and feasibility of introducing a single social assistance payment for people of working age*, novembre 2010.
- Devitt, C., S. Diffney, J. Fitz Gerald, L.M. Valeri et A. Tuohy (2011), « Goldilocks and the Three Electricity Prices: Are Irish Prices "Just Right"? », *Document de travail n° 372*, The Economic and Social Research Institute.
- Devitt, C. et L.M. Valeri (2011), « The Effect of REFIT on Irish Electricity Prices », *Document de travail n° 374*, The Economic and Social Research Institute.
- Diffney, S., J. Fitz Gerald, S. Lyons et L.M. Valeri (2009), « Investment in electricity infrastructure in a small isolated market: the case of Ireland », *Oxford Review of Economic Policy*, vol 25, n° 3, pp.469-487.
- Duffy, K. et F. Walsh (2011), *Report of Independent Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreement Wage Setting Mechanisms*, avril.
- Commission européenne (2011), *Progress towards the common European objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2010/2011*, Document de travail interne.
- Fitz Gerald, J. (2011), *A Review of Irish Energy Policy*, Research Series Number 21, avril, Economic and Social Research Institute.
- Forfás (2010a), *Review of Labour Cost Competitiveness*, 28 octobre 2010.
- Forfás (2010b), *Review of Labour Market Programmes*, février 2010.
- Forfás (2010c), *Profile of Employment and Unemployment*, février 2010.
- Forfás (2010d), *Annual Business Survey of Economic Impact 2009*.
- Forfás (2010e), *Costs of Doing Business in Ireland 2010 – vol. 1*, juillet.
- Forfás (2011), *Preliminary SSTI Monitoring Indicators: Report 2010*, mars.
- Groupe spécial sur les programmes de dépenses et les effectifs du service public (2009), *Rapport*, vol. I et II, juillet.
- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), *Activation Policies in Ireland*, *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 75*.
- Holm-Hadulla, F., K. Kamath, A. Lamo, J. Pérez et L. Schuknecht (2010), « Public Wages in the Euro Area – Towards Securing Stability and Competitiveness », Banque centrale européenne, *Document hors série n° 112*, juin.
- 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 affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 81*.
- Innovation Taskforce (2010), *Report of the Innovation Taskforce*, Dublin.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, Éditions de l'OCDE.
- Kis, V. (2010), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Irlande*, OCDE.
- Martin, T. (2009), *ERAWATCH Country Report 2009: Ireland. Analysis of policy mixes to foster R&D investment and to contribute to the ERA*, JRC-IPTS, Commission européenne.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell, E. Kelly et J.R. Walsh (2011), *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan*, Research Series Number 20, avril, Economic and Social Research Institute.
- Ministère de l'Éducation et des Compétences (2010), *Incidental Inspection Findings 2010. A Report on the Teaching and Learning of English and Mathematics in Primary Schools*, Inspectorate Evaluation Studies.
- Ministère de l'Éducation et des Compétences (2011), *Better Literacy and Numeracy for learning and Life. The National Strategy to Improve Literacy and Numeracy among Children and Young People*, novembre.
- Nyssens, A. et G. Pouillet (1990), « Parts de marché des producteurs de l'UEBL sur les marchés extérieurs et intérieur », *Cahier 7*, Banque nationale de Belgique.
- O'Brien, D. (2010), « Measuring Ireland's Price and Labour Cost Competitiveness », *Bulletin trimestriel*, janvier 2010, Banque centrale irlandaise, pp. 99-114.
- O'Brien, D. (2011a), « Box A: Compositional Effects in Recent Trends in Irish Unit Labour Costs », *Bulletin trimestriel*, janvier 2011, Banque centrale irlandaise, pp. 22-24.

- O'Brien, D. (2011b), « Assessing the Cost Competitiveness of Irish Manufacturing Sectors », *Bulletin trimestriel*, avril 2011, Banque centrale irlandaise, pp. 91-104.
- OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus – les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*.
- OCDE (2009a) « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », Document de référence pour la réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel.
- OCDE (2009b), *Créer des environnements efficaces pour l'enseignement et l'apprentissage : premiers résultats de l'enquête internationale sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage (TALIS)*.
- OCDE (2010a), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2010*.
- OCDE (2010b), *R&D tax incentives: rationale, design, evaluation*, octobre.
- OCDE (2010c), *Résultats du PISA 2009 : Tendances dans l'apprentissage : L'évolution de la performance des élèves depuis 2000 (volume V)*.
- OCDE (2010d), *Résultats du PISA 2009 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : Ressources, politiques et pratiques (volume IV)*.
- OCDE (2011), *Regards sur l'éducation 2011 : Les indicateurs de l'OCDE*.
- Perkins, R., G. Moran, J. Cosgrove et G. Shiel (2010), *PISA 2009: The performance and progress of 15-year-olds in Ireland – summary report*, Dublin: Educational Research Centre.
- Review Group on State Assets and Liabilities (2011), *Report of the Review Group on State Assets and Liabilities*, avril.
- Ní Ríordáin, M. et A. Hannigan (2009), *Out-of-Field Teaching in Post-Primary Mathematics Education: An Analysis of the Irish Context. A Research Report*, NCE-MSTL (National Centre for Excellence in Mathematics and Science Teaching and Learning), Université de Limerick, novembre.
- Siedschlag, I., X. Zhang et B. Cahill (2010), « The Effects of the Internationalisation of Firms on Innovation and Productivity », *Document de travail n° 363*, Economic and Social Research Institute, décembre.

ANNEXE 3.A1

Analyse à part de marché constante : méthodologie et résultats détaillés

Selon Nyssens et Pouillet (1990) et Amador et Cabral (2008), la variation totale de la part de l'Irlande dans les exportations mondiales (l'effet total, TE) est définie par la différence entre le taux de croissance des exportations irlandaises de marchandises (g) et le taux de croissance des exportations mondiales de marchandises (g^*):

$$TE = g - g^* = \sum_i \sum_j \theta_{ij} g_{ij} - \sum_i \sum_j \theta_{ij}^* g_{ij}^*$$

où

$$g_{ij} = \frac{X_{ij,t} - X_{ij,t-1}}{X_{ij,t-1}}$$

$$\theta_{ij} = \frac{X_{ij,t-1}}{\sum_i \sum_j X_{ij,t-1}}$$

$$g_{ij}^* = \frac{X_{ij,t}^* - X_{ij,t-1}^*}{X_{ij,t-1}^*}$$

$$\theta_{ij}^* = \frac{X_{ij,t-1}^*}{\sum_i \sum_j X_{ij,t-1}^*}$$

X_{ij} (X_{ij}^*) désigne les exportations nominales irlandaises (mondiales) du produit i vers le marché ou la destination j , avec $i = 1, \dots, 124$ (produits manufacturés correspondant au niveau à quatre chiffres de la CITI rév. 3, à l'exclusion des produits énergétiques – code 23) et $j = 1, \dots, 81$ (les pays ou groupes de pays énumérés dans l'encadré 3.A1). Étant donné que l'Irlande exporte nécessairement vers d'autres pays, elle est également exclue des destinations pour les exportations mondiales.

Le TE peut se décomposer en un effet part de marché (MSE) et un effet structurel combiné, qui est l'agrégation d'un effet structurel lié au produit (PSE), un effet structurel lié au marché géographique (GSE) et un terme résiduel (effet d'une combinaison produit-marché, MIX). Ces effets sont définis ci-dessous.

$$TE = MSE + PSE + GSE + MIX$$

$$MSE = \sum_i \sum_j \theta_{ij} (g_{ij} - g_{ij}^*)$$

L'effet part de marché pour un produit donné i (marché j), indiqué dans le tableau 3.A1.2. (tableau 3.A1.3), est calculé comme la somme des termes j (i) dans l'équation ci-dessus.

$$PSE = \sum_i (\theta_i - \theta_i^*) (g_i^* - g^*)$$

$$GSE = \sum_j (\theta_j - \theta_j^*) (g_j^* - g^*)$$

$$MIX = \sum_i \sum_j \left[(\theta_i - \theta_i^*) - (\theta_j - \theta_j^*) \frac{\theta_i^*}{\theta_i} - (\theta_j - \theta_j^*) \frac{\theta_j^*}{\theta_j} \right] g_{ij}^*$$

où

$$\theta_i = \sum_j \theta_{ij} \text{ (part du produit } i \text{ dans les exportations irlandaises)}$$

$$\theta_i^* = \sum_j \theta_{ij}^* \text{ (part du produit } i \text{ dans les exportations mondiales)}$$

$$\theta_j = \sum_i \theta_{ij} \text{ (part du marché } j \text{ dans les exportations irlandaises)}$$

$$\theta_j^* = \sum_i \theta_{ij}^* \text{ (part du marché } j \text{ dans les exportations mondiales)}$$

$$g_i^* = \frac{\sum_j \theta_{ij}^* g_{ij}^*}{\theta_i^*} \text{ (taux de croissance des exportations mondiales du produit } i)$$

$$g_j^* = \frac{\sum_i \theta_{ij}^* g_{ij}^*}{\theta_j^*} \text{ (taux de croissance des exportations mondiales vers le marché } j)$$

Encadré 3.A1. Marchés d'exportation : pays et ensembles régionaux

OCDE

Allemagne, Australie, Autriche, Belgique-Luxembourg, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie

Europe hors OCDE

Albanie, Bulgarie, Fédération de Russie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, autres pays européens.

Afrique

Afrique du Sud, Algérie, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Gabon, Kenya, Libye, Maroc, Nigeria, Tunisie, autres pays africains.

Amérique hors OCDE

Argentine, Brésil, Bolivie, Colombie, Équateur, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, autres pays américains.

Moyen-Orient

Arabie Saoudite, autres pays du Moyen-Orient (Golfe), autres pays du Moyen-Orient (hors Golfe).

Asie de l'Est hors OCDE

Bangladesh, Brunei, Cambodge, Chine, Laos, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines, Malaisie, Singapour, Sri Lanka, Taipei chinois, Thaïlande, Viêtnam, autres pays de l'Asie de l'Est (PMA), autres pays de l'Asie de l'Est (non PMA).

Tableau 3.A1.1. **Principaux résultats de l'analyse à part de marché constante des exportations irlandaises (valeurs nominales, production manufacturière hors énergie)**

	Croissance des exportations irlandaises, %	Croissance des exportations mondiales, %	Effet total	Effet part de marché	Effet structurel combiné	dont :		
						Effet structurel lié au produit	Effet structurel lié au marché géographique	Effet d'une combinaison produit-marché
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2) = (4) + (5)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1996	11.5	3.4	8.1	6.8	1.3	3.2	-2.9	-2.0
1997	11.0	2.8	8.2	6.4	1.7	1.3	-2.2	0.6
1998	21.9	3.2	18.7	14.4	4.4	0.5	2.6	1.3
1999	10.4	3.5	7.0	4.4	2.6	3.9	-2.8	-2.5
2000	7.9	8.2	-2.3	-2.2	-2.1	2.1	-2.2	0.9
2001	1.7	-2.6	4.3	4.1	0.2	0.3	0.6	-2.7
2002	14.8	5.8	9.0	7.8	1.2	1.8	-2.0	0.4
2003	5.2	17.6	-22.4	-2.5	-2.9	1.1	-2.9	-2.1
2004	10.9	21.6	-20.6	-2.2	-2.4	-2.0	-2.5	1.1
2005	5.9	11.2	-2.3	-2.2	-2.1	0.7	-2.8	0.0
2006	0.1	14.0	-23.9	-2.7	-2.2	-2.0	-2.9	-2.3
2007	12.2	13.9	-2.6	3.9	-2.5	-2.8	-2.8	0.1
2008	4.4	10.5	-2.1	-2.5	-2.6	0.4	-2.7	-2.4
2009	-2.4	-29.4	11.1	3.9	7.2	8.0	-2.0	0.2
Moyenne ¹ :								
1996-2002	11.3	3.5	7.9	6.3	1.6	1.9	-2.4	0.1
2003-2008	6.5	14.8	-2.3	-2.7	-2.6	-2.9	-2.3	-2.4

1. Moyenne simple.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

Tableau 3.A1.2. **Décomposition par produit de l'effet part de marché**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne ¹	
															1996-2003-	2002-08
Produits de haute technologie	3.3	4.2	10.1	-0.5	-1.5	9.7	5.0	-7.4	-5.1	-2.9	-8.1	0.6	1.6	1.6	4.3	-3.5
Construction aéronautique et spatiale	0.2	-2.2	-2.1	-2.3	-2.3	-2.2	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.2	0.4	-2.1	0.1
Produits pharmaceutiques	1.5	0.5	6.9	-2.9	-2.1	-2.6	8.9	-2.6	-2.8	-2.6	-2.5	-2.5	2.6	3.5	1.9	-2.5
Fabrication de machines de bureau, de machines comptables et de matériel de traitement de l'information	-2.6	2.6	2.4	0.9	0.3	5.3	-2.3	-2.3	-2.6	-2.3	-2.0	1.3	-2.9	-2.1	0.9	-2.3
Fabrication d'équipements et appareils de radio, télévision et communication	1.6	0.9	0.7	2.8	-2.7	4.4	0.5	-2.3	-2.1	0.5	-2.3	-2.2	0.8	-2.3	1.3	-2.7
Fabrication d'instruments médicaux, de précision et d'optique	0.7	0.4	0.3	0.0	0.3	0.8	-2.1	2.0	0.4	-2.5	-2.4	-2.3	0.9	1.1	0.3	0.0
Produits de moyenne-haute technologie	4.7	5.8	4.7	5.7	1.7	-2.6	5.4	-2.7	-2.7	1.1	-2.4	4.5	-2.7	3.2	3.3	-2.3
Autres machines et appareils électriques	0.2	0.7	0.5	0.0	-2.3	0.0	-2.7	-2.1	-2.4	-2.3	-2.2	-2.1	-2.2	-2.1	0.1	-2.2
Construction de véhicules automobiles, de remorques et de semi-remorques	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	-2.2	-2.3	-2.1	-2.2	0.1	0.1	-2.1	0.1	0.1	-2.1
Produits chimiques hors produits pharmaceutiques	4.4	4.7	4.3	5.5	2.3	-2.2	6.7	-2.1	-2.5	1.9	-2.2	3.3	-2.0	3.1	3.2	-2.1
Matériels ferroviaires et autres matériels de transport	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Autres machines et matériels	0.0	0.3	-2.3	0.1	-2.5	0.5	-2.4	-2.2	0.3	-2.3	-2.1	1.2	-2.4	0.0	0.0	0.1
Produits de moyenne-basse technologie	0.2	-2.4	-2.1	-2.2	-2.1	0.2	-2.5	-2.2	-2.3	-2.4	0.1	-2.1	-2.1	-2.2	-2.1	-2.2
Fabrication d'articles en caoutchouc et en matières plastiques	0.0	-2.1	0.0	-2.1	0.0	0.1	-2.2	0.0	-2.1	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	0.1	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	-2.1	-2.1	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Construction et réparation de navires	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-2.1	0.0	0.0	0.0
Produits métallurgiques de base	-2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	-2.1	-2.1	-2.1	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.2	0.0	0.0
Fabrication d'ouvrages en métaux (sauf machines et matériel)	0.2	-2.4	0.0	-2.1	-2.1	0.2	-2.1	-2.2	-2.1	-2.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Produits de basse technologie	-2.4	-2.2	-2.4	-2.7	-2.3	-2.2	-2.1	-2.2	-2.1	-2.0	0.7	-2.2	-2.3	-2.6	-2.3	-2.7
Autres fabrications et récupération	0.1	0.0	-2.1	-2.1	-2.1	0.1	-2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.2	-2.1	0.1	-2.1	-2.1
Fabrication d'articles en bois, à base de pâte de bois, d'articles en papier et en carton et de documents	0.9	-2.7	-2.4	-2.5	0.3	-2.7	-2.4	-2.2	-2.8	-2.2	0.2	-2.6	-2.1	-2.2	-2.4	-2.3
Produits alimentaires, boissons et tabac	-2.2	-2.1	0.3	0.1	-2.3	-2.6	-2.3	0.1	-2.2	-2.7	0.6	-2.3	-2.0	-2.5	-2.7	-2.2
Textiles, produits textiles, cuir et chaussures	-2.1	-2.3	-2.2	-2.2	-2.1	0.0	-2.2	-2.1	-2.1	-2.1	-2.2	0.0	-2.1	0.0	-2.2	-2.1
Total	6.8	6.4	14.4	4.4	-2.2	4.1	7.8	-2.5	-2.2	-2.2	-2.7	3.9	-2.5	3.9	6.3	-2.7

1. Moyenne simple.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

Tableau 3.A1.3. **Décomposition par marché géographique de l'effet part de marché**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne ¹	
															1996-2002	2003-2008
Royaume-Uni	1.4	0.2	0.9	0.6	0.7	5.9	-2.1	-2.0	-2.7	-2.5	0.5	1.7	-2.3	-2.3	1.4	-2.0
États-Unis	1.7	1.8	4.4	1.6	0.4	-2.5	7.7	1.0	-2.2	-2.5	-2.1	0.6	0.4	2.5	2.0	-2.4
Belgique-Luxembourg	0.8	0.7	2.3	0.0	-2.5	-2.3	9.6	-2.5	-2.4	0.2	-2.7	-2.2	-2.4	2.5	1.8	-2.3
Allemagne	-2.5	1.5	4.9	-2.3	-2.6	-2.4	-2.2	0.0	-2.2	-2.4	-2.3	-2.1	-2.0	0.6	0.1	-2.5
France	0.2	0.3	1.3	0.9	-2.4	-2.8	-2.1	0.0	-2.5	0.4	-2.8	0.3	-2.1	-2.4	0.1	-2.1
Italie	0.2	-2.1	0.5	0.8	0.5	-2.1	0.2	0.1	-2.7	-2.1	-2.3	-2.7	0.0	0.0	0.3	-2.3
Pays-Bas	0.9	0.8	-2.4	1.1	-2.6	-2.2	-2.1	1.0	-2.9	-2.1	-2.4	0.3	-2.7	0.1	-2.1	-2.3
Espagne	0.0	0.5	0.3	0.2	-2.1	0.3	-2.3	-2.1	-2.2	0.5	0.1	0.0	0.4	0.0	0.1	0.1
Suisse	0.3	0.1	0.4	0.6	0.3	0.7	-2.4	-2.1	0.0	0.3	-2.7	0.6	0.0	-2.3	0.3	0.0
Japon	-2.1	0.7	0.1	-2.2	0.5	0.4	-2.8	-2.5	0.1	-2.3	-2.6	0.1	0.0	0.1	0.1	-2.2
Autres pays européens de l'OCDE	0.3	-2.5	0.8	0.6	0.1	-2.2	-2.9	-2.4	-2.8	-2.2	0.0	0.2	-2.9	-2.3	0.0	-2.4
Autres pays non européens de l'OCDE	0.7	0.8	-2.1	-2.6	0.5	0.7	-2.9	-2.1	-2.5	-2.2	-2.1	-2.1	-2.3	0.0	0.2	-2.2
BRIC	0.1	-2.1	-2.1	0.1	-2.1	0.3	0.0	-2.1	-2.3	0.0	-2.3	0.6	0.3	-2.3	0.0	0.0
Asie de l'Est ²	0.8	-2.6	0.2	0.9	-2.7	1.2	-2.0	-2.2	-2.1	0.0	0.1	0.2	0.3	-2.3	0.1	0.1
Reste du monde	0.1	0.5	-2.1	0.1	-2.3	0.1	-2.8	-2.5	0.2	-2.2	-2.1	0.3	-2.3	0.1	-2.1	-2.1
Total	6.8	6.4	14.4	4.4	-0.2	4.1	7.8	-8.5	-9.2	-3.2	-8.7	3.9	-2.5	3.9	6.3	-4.7

1. Moyenne simple.

2. Thaïlande, Singapour, Malaisie, Indonésie et Philippines.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat

Tableau 3.A1.4. **Décomposition de l'effet structurel lié au produit**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne ¹	
															1996-2002	2003-2008
Produits de haute technologie	1.9	1.4	1.3	2.1	0.7	0.9	1.2	0.3	-2.6	0.0	-2.8	-2.3	0.4	5.3	1.4	-2.5
Construction aéronautique et spatiale	0.0	-2.1	-2.1	0.0	0.0	-2.1	0.1	0.2	0.1	0.1	-2.1	0.0	0.0	-2.1	0.0	0.0
Produits pharmaceutiques	0.3	0.3	1.0	0.7	-2.6	1.7	2.0	0.3	0.1	0.2	-2.1	1.0	1.0	4.4	0.8	0.4
Fabrication de machines de bureau, de machines comptables et de matériel de traitement de l'information	1.3	1.0	0.2	1.2	1.0	-2.9	-2.1	-2.5	-2.5	-2.2	-2.4	-2.4	-2.8	0.3	0.4	-2.0
Fabrication d'équipements et appareils de radio, télévision et communication	0.2	0.1	0.1	0.1	0.5	-2.1	-2.2	0.0	-2.1	-2.1	0.1	0.0	0.1	-2.1	0.1	0.0
Fabrication d'instruments médicaux, de précision et d'optique	0.1	0.0	0.1	0.1	-2.1	0.3	0.3	0.3	-2.1	0.1	-2.3	0.0	0.2	0.8	0.1	0.0
Produits de moyenne-haute technologie	-2.2	0.4	-2.7	0.0	1.0	-2.8	0.1	0.7	0.2	0.9	0.0	-2.1	0.1	1.6	0.0	0.0
Autres machines et appareils électriques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	-2.2	0.0	0.0	0.0
Construction de véhicules automobiles, de remorques et de semi-remorques	-2.1	-2.1	-2.5	-2.4	0.6	-2.4	-2.6	0.0	0.4	0.4	0.4	-2.3	0.8	1.0	-2.2	0.3
Produits chimiques hors produits pharmaceutiques	-2.1	0.1	-2.3	0.1	0.2	-2.4	0.5	0.9	-2.1	0.5	-2.3	-2.4	-2.3	0.2	0.0	0.1
Matériels ferroviaires et autres matériels de transport	0.0	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Autres machines et matériels	0.0	0.4	0.2	0.4	0.2	-2.1	0.0	-2.2	-2.1	0.0	-2.1	-2.5	-2.2	0.3	0.1	-2.3
Produits de moyenne-basse technologie	0.1	0.2	0.1	0.8	0.2	0.0	-2.1	-2.3	-2.0	-2.4	-2.4	-2.7	-2.6	1.3	0.2	-2.7
Fabrication d'articles en caoutchouc et en matières plastiques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	0.0
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Construction et réparation de navires	0.0	0.1	-2.2	0.1	0.1	-2.1	0.0	0.1	0.1	0.0	-2.1	-2.1	-2.2	-2.2	0.0	0.0
Produits métallurgiques de base	0.1	0.0	0.2	0.7	-2.2	0.2	0.0	-2.3	-2.1	-2.4	-2.2	-2.5	-2.3	1.5	0.1	-2.6
Fabrication d'ouvrages en métaux (sauf machines et matériel)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-2.1	0.0	0.0	0.0	-2.1	-2.1	-2.1	-2.1	0.1	0.0	-2.1
Produits de basse technologie	1.3	-2.7	-2.3	1.1	0.2	0.2	0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.3	0.5	-2.2	0.4	0.3
Autres fabrications et récupération	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-2.1	0.3	0.2	0.0	0.1	-2.1	0.0	-2.2	0.0	0.1
Fabrication d'articles en bois, à base de pâte de bois, d'articles en papier et en carton et de documents	1.9	-2.2	-2.1	0.9	0.1	0.1	0.8	0.0	-2.6	-2.2	-2.1	-2.2	0.1	0.2	0.5	-2.2
Produits alimentaires, boissons et tabac	-2.4	-2.5	-2.3	-2.1	-2.1	0.3	-2.2	0.0	0.0	0.1	-2.2	0.2	0.1	0.2	-2.2	0.1
Textiles, produits textiles, cuir et chaussures	0.0	0.0	0.2	0.3	0.2	-2.2	0.1	0.2	0.8	0.2	0.3	0.4	0.3	-2.3	0.1	0.4
Total	3.2	1.3	0.5	3.9	2.1	0.3	1.8	1.1	-2.0	0.7	-2.0	-2.8	0.4	8.0	1.9	-2.9

1. Moyenne simple.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

Tableau 3.A1.5. **Décomposition de l'effet structurel lié au marché géographique**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne ¹	
															1996-2002	2003-2008
Royaume-Uni	0.3	0.9	0.6	-2.1	-2.8	0.4	-2.2	-2.8	-2.3	-2.0	-2.4	0.0	-2.0	-2.2	0.2	-2.6
États-Unis	-2.1	-2.7	-2.4	-2.5	-2.3	0.3	0.2	0.5	-2.1	0.0	0.0	-2.2	-2.2	-2.1	-2.2	0.0
Belgique-Luxembourg	0.0	-2.1	0.1	-2.5	-2.2	0.1	0.2	0.1	0.3	-2.4	-2.0	0.3	-2.4	0.1	-2.1	-2.2
Allemagne	-2.2	-2.2	0.2	-2.2	-2.2	0.0	-2.1	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0
France	-2.2	-2.2	0.2	0.0	-2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0
Italie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	0.0	0.0	0.1	0.0	-2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Espagne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.0	0.0
Suisse	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.1	0.1	-2.1	0.0	-2.1	-2.1	-2.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
Japon	0.0	0.2	0.1	-2.1	-2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1
Autres pays européens de l'OCDE	-2.3	-2.2	-2.2	0.1	0.1	-2.1	-2.1	-2.4	-2.2	-2.2	-2.3	-2.4	-2.1	0.3	-2.1	-2.3
Autres pays non européens de l'OCDE	0.0	0.1	0.2	-2.2	-2.3	0.0	-2.1	0.0	-2.1	0.0	-2.1	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.0
BRIC	-2.2	-2.1	0.3	0.2	-2.3	-2.4	-2.7	-2.9	-2.5	-2.6	-2.5	-2.1	-2.6	-2.4	-2.2	-2.5
Asie de l'Est ²	0.1	0.3	1.4	-2.2	-2.4	0.3	0.0	-2.1	0.0	0.0	0.1	0.1	-2.1	0.0	0.2	0.0
Reste du monde	-2.2	-2.1	0.0	0.7	0.0	-2.3	0.0	-2.2	-2.5	-2.5	-2.7	-2.8	-2.1	0.3	0.0	-2.6
Total	-0.9	-2.2	2.6	-2.8	-2.2	0.6	-2.0	-2.9	-2.5	-2.8	-2.9	-2.8	-2.7	-2.0	-2.4	-2.3

1. Moyenne simple.

2. Thaïlande, Singapour, Malaisie, Indonésie et Philippines.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges internationaux de biens et calculs du Secrétariat.

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, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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.

Études économiques de l'OCDE

IRLANDE

THÈME SPÉCIAL : RÉFORMES STRUCTURELLES POUR L'EMPLOI ET LA COMPÉTITIVITÉ

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2011-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 et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/15
Octobre 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3275
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09355-3
10 2011 15 2 P 9



789264 093553