



Études économiques de l'OCDE

IRLANDE

MARS 2018 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Irlande 2018 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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 (2019), *Études économiques de l'OCDE : Irlande 2018 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6788c15c-fr>.

ISBN 978-92-64-61631-8 (pdf)

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

Études économiques de l'OCDE : Irlande
ISSN 1995-3275 (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.

Crédits photo : Couverture © Paul Campbell/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Résumé

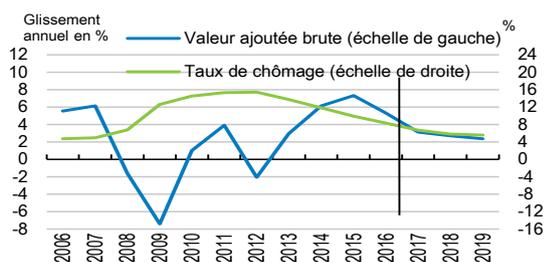
- *Les perspectives économiques sont bonnes, mais assombries par l'incertitude*
- *Relancer la productivité sera essentiel pour stimuler la production et les revenus du travail à l'avenir*

Les conditions économiques sont bonnes...

Les niveaux de vie sont élevés en Irlande, les améliorations récentes étant sous-tendues par la plus forte reprise de la production après la crise de toute la zone OCDE. L'économie irlandaise a fait la preuve de son impressionnante résistance au cours des trois dernières décennies. Les salaires moyens y sont désormais comparables à ceux de la tranche supérieure des pays de l'OCDE et le système de prélèvements et de transferts, fortement redistributif, permet de réduire les inégalités de revenu. Parallèlement, la population fait état d'un équilibre vie professionnelle-vie de famille très satisfaisant ainsi que d'un haut niveau de sécurité dans les espaces publics et de relations sociales fortes.

La reprise économique, robuste, s'est maintenue communiquée à la demande intérieure. Les résultats à l'exportation ont connu une amélioration significative et l'investissement des entreprises locales est en train de se redresser fortement, particulièrement dans le secteur de la construction. La consommation des ménages a également retrouvé de la vigueur, grâce à des baisses des impôts directs des ménages, à une forte hausse de l'emploi et à la modestie de la hausse des prix des importations. Le taux de chômage a diminué rapidement (graphique A), provoquant une reprise de la hausse des salaires dans certains secteurs.

Graphique A. L'économie s'est redressée fortement



Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; Office central des statistiques.

L'économie devrait selon les prévisions continuer de croître au cours des deux prochaines années, à un rythme toutefois plus durable. Le resserrement du marché du travail

se poursuivra et le taux de chômage devrait redescendre aux alentours de 5½ pour cent. Cette évolution exercera de nouvelles tensions à la hausse sur les salaires et sur l'inflation, les prix à la consommation devant augmenter de plus de 2 % en 2019. À mesure que la progression du revenu disponible réel s'amointrira, l'augmentation de la consommation des ménages ralentira elle aussi. La construction privée restera alimentée par la progression des prix de l'immobilier, mais les investissements en machines et outillages devraient pâtir de l'accroissement des incertitudes dans les milieux d'affaires. La croissance du PIB devrait s'établir à environ 2¼ pour cent en 2019 (graphique B).

Graphique B. L'économie continuera de croître à un rythme soutenu

	2017	2018	2019
Produit intérieur brut (PIB)	4.0	2.9	2.4
Consommation privée	2.0	2.2	1.9
Consommation publique	2.1	2.1	2.0
Formation brute de capital fixe	-19.7	4.9	3.3
Exportations	4.3	1.1	3.5
Importations	-5.0	0.5	4.0
Taux de chômage	6.4	5.8	5.6
Indice des prix à la consommation	0.3	1.5	2.1

Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

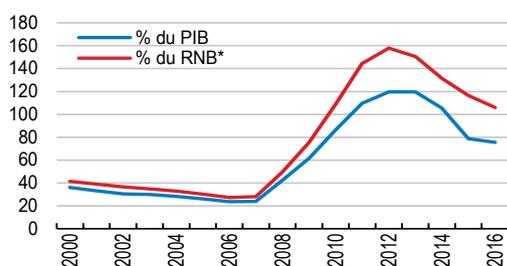
...mais des incertitudes entourent les perspectives

Le Brexit constitue une sérieuse menace pour les perspectives économiques. Selon les estimations de l'OCDE, un accord commercial entre le Royaume-Uni et l'UE obéissant au principe de la nation la plus favorisée édicté par l'OMC pourrait avoir pour effet de réduire le total des exportations irlandaises de 20 % dans certains secteurs comme l'agriculture ou l'alimentation. Étant donné le rôle important des entreprises multinationales dans l'économie irlandaise, l'accentuation de la concurrence fiscale internationale fait peser un risque supplémentaire sur les perspectives.

Du fait du développement des incertitudes, il est indispensable d'améliorer la situation budgétaire. Les finances publiques ont enregistré un redressement sensible, mais la dette publique reste élevée et la volatilité des recettes fiscales a augmenté (graphique C).

Continuer de réduire la dette publique permettrait de dégager une marge pour mettre en œuvre une politique budgétaire destinée à soutenir l'économie en cas de choc négatif. Pour cela, l'Irlande pourrait par exemple élargir la base fiscale en faisant en sorte de ne pas amputer de manière significative la croissance à court terme. Par exemple, tout en veillant à préserver l'inclusivité sociale, les autorités pourraient supprimer les taux préférentiels et exonérations de TVA et accroître le rendement des impôts fonciers au moyen de réévaluations plus régulières des assiettes.

Graphique C. Les ratios de la dette publique brute diminuent, mais restent élevés

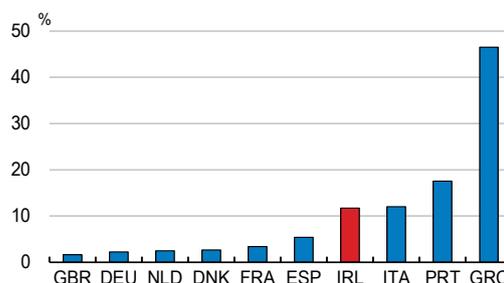


Source : Office central des statistiques et OCDE.

Il faut également s'employer à corriger davantage les vulnérabilités existant dans le secteur financier. Même si les créances douteuses et litigieuses (CDL) figurant au bilan des banques ont reculé d'environ 60 % par rapport à leur niveau le plus haut, le stock reste important (graphique D), et s'explique par des inefficiences juridiques liées à la saisie des garanties et aux progrès limités accomplis dans l'amélioration du cadre réglementaire de passation en charges des CDL. Des mesures permettant de corriger ces défaillances, par exemple l'introduction, en direction des banques, d'incitations plus fortes à réduire les CDL, permettront de favoriser une allocation du capital efficiente et de promouvoir la résilience de l'économie dans son ensemble.

Graphique D. La proportion de créances douteuses et litigieuses reste élevée

T2 2017



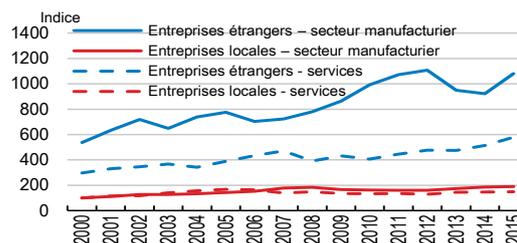
Source : Autorité bancaire européenne.

Relancer la productivité sera essentiel pour stimuler la production et les revenus du travail à l'avenir...

La plupart des entreprises irlandaises ont vu leur productivité reculer au cours de la dernière décennie. Ce phénomène reflète en grande partie la médiocre performance des entreprises locales, sur fond de creusement de l'écart de productivité, déjà important, entre les entreprises à capitaux étrangers et les sociétés irlandaises (graphique E). La résilience de l'économie du pays dépendra de la libération du potentiel de productivité de ces entreprises locales, qui pourrait intervenir grâce à une poursuite de l'amélioration de l'environnement leur permettant de réussir et de se développer.

Graphique E. L'écart de productivité, important, s'est encore creusé

Indice de la productivité de la main-d'œuvre (entreprises à capitaux irlandais en 2006 = 100)

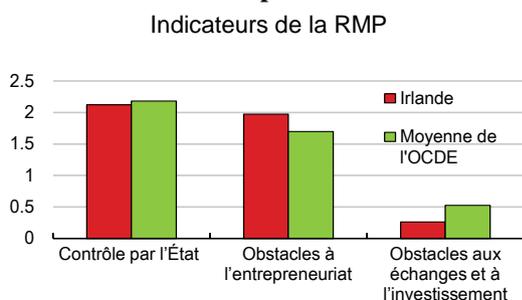


Source : Department of Business, Enterprise and Innovation.

Les obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat sont élevés (graphique F). Cela limite les tensions concurrentielles qui pourraient s'exercer sur les entreprises en place

et freine de même la réaffectation des ressources au profit d'entreprises nouvelles ayant des projets intéressants. En particulier, la propriété commerciale et les services juridiques sont soumis à des réglementations coûteuses, tandis que le coût des faillites d'entreprises est élevé. L'accès au financement des jeunes entreprises doit être amélioré, et bénéficiera de la poursuite des efforts visant à restaurer la santé du secteur bancaire et à accroître l'efficacité des mécanismes de prêt bénéficiant du soutien de l'État.

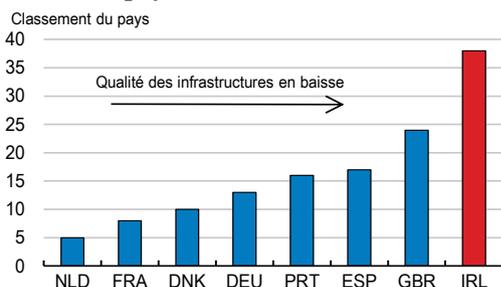
Graphique F. Les obstacles à l'entrepreneuriat sont importants



Source : OCDE, base de données des indicateurs de la RMP.

L'amélioration de la qualité des infrastructures irlandaises doit être poursuivie pour favoriser la croissance des entreprises (graphique G). Le gouvernement prévoit d'augmenter très sensiblement ses dépenses en capital au cours des quatre prochaines années, et il faut continuer de donner la priorité aux projets qui, à l'issue d'une évaluation menée sur la base de données factuelles, apparaissent comme les plus rentables. Pour y parvenir plus efficacement, il est indispensable de recueillir des informations sur la performance des actifs existants.

Graphique G. La qualité des infrastructures du pays doit être améliorée



Source : Forum économique mondial.

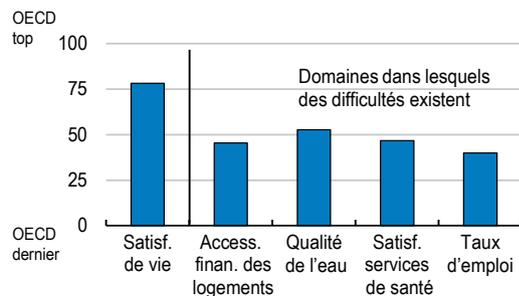
Les externalités de productivité pourraient être améliorées par une augmentation de la capacité d'absorption des entreprises locales.

La capacité des entreprises irlandaises à absorber et à mettre en œuvre de nouvelles technologies est freinée par le niveau relativement peu élevé des compétences managériales. Cette situation est due en partie à la faible proportion de travailleurs participant à des activités de formation continue. Avec l'explosion de la demande de compétences, il faudrait accroître la part des financements consacrés à la formation des personnes occupant un emploi. L'innovation et la capacité des entreprises irlandaises à exploiter pleinement les nouvelles technologies pâtit également de la modestie des activités de recherche-développement. Il est tout à fait possible de réorienter la politique de l'innovation de manière à promouvoir davantage l'intensité de recherche des entreprises irlandaises. En particulier, le recours à des subventions publiques à la R-D des entreprises pourrait être accru, car elles permettraient de mieux atteindre des entrepreneurs locaux qui, parce qu'ils enregistrent des pertes, sont moins susceptibles de bénéficier des exonérations fiscales liées au financement de la recherche.

...mais d'autres difficultés de taille existent en ce qui concerne le bien-être

La satisfaction à l'égard de l'existence est élevée, mais l'Irlande obtient des résultats médiocres sur le plan du logement, de la santé et de l'insertion sur le marché du travail (graphique H). Dans chacun de ces domaines, ce sont souvent les personnes ayant les revenus les plus faibles ou les moins qualifiées qui sont le plus durement touchées par les défaillances de l'action publique. En soi, des réformes bien conçues peuvent à la fois améliorer le bien-être global et contribuer à l'émergence d'une société plus inclusive.

Graphique H. La satisfaction à l'égard de l'existence est élevée, mais des difficultés existent



Note : Le graphique montre la position relative de l'Irlande par rapport aux pays de l'OCDE obtenant le meilleur résultat (100) et le moins bon résultat (0) dans chaque catégorie.

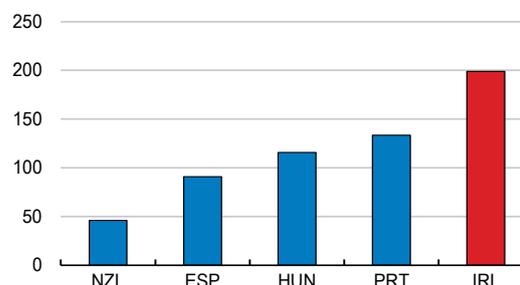
Source : OCDE, Indicateur du vivre mieux 2017 et Panorama des administrations publiques 2017.

L'accessibilité financière du logement est réduite par le faible niveau de l'offre dans les principales villes d'Irlande. Les autorités ont pris récemment des mesures pour améliorer l'accessibilité, mais en agissant pour l'essentiel du côté de la demande. Une solution à plus long terme consisterait à mettre en priorité l'accent sur des mesures propres à promouvoir l'offre de logements. Pour l'instant, certaines réglementations inutiles dans les centres urbains ont pour effet de réduire la densité de la construction de logements et d'augmenter les coûts pour les promoteurs. Par ailleurs, certaines bandes de terrain bien situées sont sous-utilisées et devraient être reclassées en zone résidentielle. Une taxe foncière reposant sur une large assiette devrait être mise en place pour favoriser une utilisation efficace de ces terrains.

Le système de santé est défaillant en termes de coût, de satisfaction des patients et de délais d'attente (graphique I). Les tensions sur la demande devraient également s'accroître, car le vieillissement de la population devrait être très marqué au cours des 15 prochaines années. L'Irlande n'a pas de couverture universelle pour les soins primaires, et cette situation se traduit par un faible niveau d'accès et des coûts de santé élevés pour les ménages qui n'ont pas les moyens de souscrire une assurance privée. S'il est possible d'améliorer encore l'efficacité des dépenses de santé, il faudrait envisager de mettre en place, à terme, un système de couverture universelle.

Graphique I. Les délais d'attente de soins médicaux sont longs

Jours d'attente, 2016

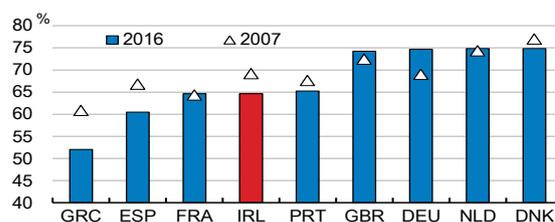


Note : Le graphique illustre le délai d'attente moyen pour plusieurs actes médicaux. Les données sont celles de 2015 pour la Nouvelle-Zélande.

Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé 2017.

Certains groupes vulnérables ne sont pas présents sur le marché du travail (graphique J). Les taux d'emploi sont particulièrement médiocres pour les jeunes ayant un faible niveau d'éducation. Certains aspects du système de couverture sociale continuent d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice d'un emploi, l'insertion dans la vie active s'accompagnant de taux d'imposition effectifs élevés. On pourrait favoriser un engagement plus actif sur le marché du travail en liant les prestations sociales à des obligations de recherche d'emploi mises en œuvre de manière judicieuse, et en offrant des programmes de formation efficaces aux chômeurs de longue durée. En Irlande, le taux d'activité des femmes est aussi relativement faible. Pour y remédier, le gouvernement est en train de mettre en place une nouvelle aide à la garde d'enfants. Cependant, du fait du retrait comparativement brutal de certaines prestations accordées sous condition de ressources, le taux d'imposition de l'activité restera élevé pour de nombreuses femmes.

Graphique J. Le taux d'utilisation de la main-d'œuvre est faible



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Accroître la stabilité des finances publiques et du système financier	
<p>Le retrait prévu du Royaume-Uni de l'Union européenne représente un risque économique significatif. La viabilité budgétaire à long terme est difficile à évaluer à cause de la volatilité de l'économie. Cela étant, il faut continuer de réduire la dette publique.</p>	<p>Fixer des objectifs à moyen terme de dette publique exprimée en pourcentage de l'activité économique sous-jacente (RNB* par exemple). Rembourser une partie de la dette publique en utilisant grâce à des recettes exceptionnelles et mettre en œuvre le Fonds de prévoyance proposé. Dresser une liste de projets d'investissement publics classés par ordre de priorité en fonction de leur rentabilité économique qui pourraient être mis en œuvre rapidement (par exemple entretien, R-D publique) en cas de choc économique négatif.</p>
<p>La ratio de créances douteuses et litigieuses des banques reste élevée. La résolution des prêts en souffrance est particulièrement lente en ce qui concerne les résidences principales, dans la mesure où les procédures de saisie prennent du temps et où leur issue est incertaine.</p>	<p>Mettre en place des mesures réglementaires pour inciter les banques à réduire encore les créances douteuses et litigieuses. Accorder aux créanciers un droit de saisie à une date ultérieure. Faire en sorte que les débiteurs ne puissent pas tomber dans la pauvreté en continuant d'accroître le stock de logements sociaux.</p>
<p>Certains aspects du système fiscal irlandais ont pour effet à la fois de réduire la base d'imposition et d'empêcher, par des effets de distorsion, une allocation efficace des ressources.</p>	<p>Réduire le nombre de taux de TVA. Procéder plus régulièrement à une réévaluation des biens aux fins du calcul des taxes foncières locales. Parallèlement, protéger les travailleurs à faible revenu pour lesquels ces mesures auraient un impact négatif.</p>
Créer les conditions d'une hausse soutenue de la productivité	
<p>Les compétences managériales sont relativement limitées, ce qui affaiblit le potentiel d'externalités de productivité au bénéfice d'entreprises locales. Cette situation reflète la faible participation des salariés aux activités de formation continue.</p>	<p>Accroître la part des financements consacrés à la formation pour les personnes pourvues d'un emploi et les aides financières aux travailleurs inscrits dans un cursus universitaire de troisième cycle.</p>
<p>La taxe locale sur les entreprises et la réglementation des biens commerciaux et des services juridiques sont conçues de telle façon qu'elles pèsent sur la productivité des entreprises.</p>	<p>Abaisser le prix des permis de construire et les droits d'enregistrement des biens prélevés par les différentes autorités compétentes. Autoriser l'introduction de nouvelles formes juridiques de sociétés. Remplace la taxe locale sur les entreprises par une taxe foncière reposant sur une large assiette.</p>
<p>L'activité entrepreneuriale, mesurée par les taux d'entrée et de sortie, est faible, en partie à cause du coût élevé des défaillances d'entreprises.</p>	<p>Élaborer des directives à l'intention des banques précisant les circonstances dans lesquelles aucune garantie personnelle ne devrait être demandée à une entreprise.</p>
<p>Les financements bancaires ont considérablement diminué depuis la crise. Les jeunes entreprises sont souvent confrontées à des contraintes pour le financement des investissements, qui reflètent l'absence de concurrence entre les organismes de prêt.</p>	<p>Continuer de développer des plateformes de financements alternatifs pour les jeunes entreprises..</p>
<p>Les capacités de recherche-développement des entreprises locales sont modestes, ce qui limite leur capacité à innover et freine la diffusion des nouvelles technologies émanant d'entreprises étrangères implantées en Irlande. Cette situation s'explique en partie par le fait que le soutien public à la R-D dans les entreprises prend très largement la forme d'incitations fiscales.</p>	<p>Développer le recours au soutien public direct à la recherche-développement dans les entreprises sous la forme de subventions, prêts et garanties de prêts.</p>
<p>La qualité des infrastructures irlandaises est faible par rapport à celle d'autres pays comparables.</p>	<p>Recueillir systématiquement des informations sur la performance des actifs publics existants pour qu'il soit possible de classer les futurs projets d'infrastructure par ordre de priorité de manière transparente, en s'appuyant sur des données factuelles.</p>
Continuer d'améliorer le bien-être	
<p>L'offre de logements ne permet pas de faire face à la demande, qui se traduit par une forte hausse des prix de l'immobilier et des loyers. L'offre pâtit de réglementations strictes qui ajoutent au coût de la construction de logements et réduisent l'offre de logements à bas coût.</p>	<p>Encourager les autorités locales à reclasser en zones résidentielles les sites sous-utilisés. Assouplir les réglementations relatives à la construction dans les centres urbains du point de vue de la taille minimale des logements et de l'interdiction des façades orientés au nord pour les appartements.</p>
<p>Le taux d'activité de la main-d'œuvre reste modeste, du fait du niveau élevé des taux d'imposition effectifs moyens supportés par certains groupes en cas de retour à l'emploi, du faible respect des obligations de recherche d'emploi, du manque de compétences adéquates et du coût élevé de la garde d'enfants.</p>	<p>Faire en sorte que toutes les prestations sociales soient accordées sous condition de ressources, et non de statut sur le marché du travail, et les retirer de manière plus progressive à mesure que les revenus augmentent. Revoir les programmes destinés aux chômeurs de longue durée et veiller à déployer complètement le nouveau système d'information pour les programmes de formation.</p>
<p>L'Irlande ne possède pas de système de couverture universelle pour les soins de santé primaires. Les délais d'attente dans les hôpitaux publics sont longs, et du fait du caractère limité de la prise en charge publique, les frais à la charge des personnes n'ayant pas contracté d'assurance maladie privée sont élevés.</p>	<p>Faire en sorte de passer à un accès universel aux services de santé et services sociaux et inciter les patients à se faire soigner ailleurs que dans les hôpitaux.</p>

Principaux enseignements pour l'action publique

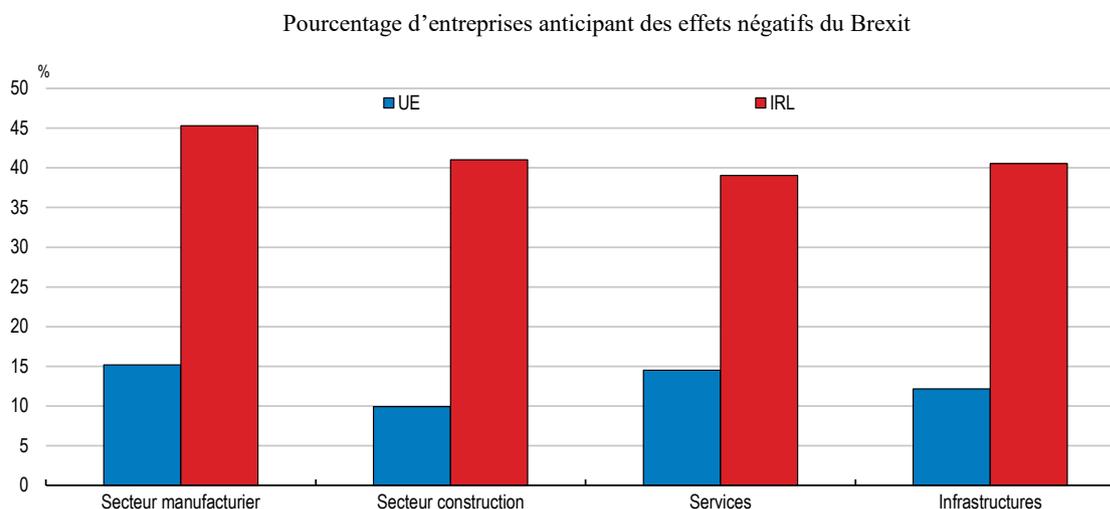
- *Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme*
- *Résoudre les difficultés héritées de la crise en consolidant le système financier et les finances publiques*
- *Se saisir des enjeux liés au bien-être à moyen terme*

L'économie irlandaise poursuit sa croissance à un rythme rapide et un long chemin a été parcouru depuis la sortie du programme d'assistance financière de l'Union européenne (UE) et du Fonds monétaire international (FMI), à la toute fin de 2013. Durant les années qui ont suivi, les indicateurs de revenu national ont augmenté de plus d'un tiers en valeur nominale. Sur le marché du travail, qui constitue probablement le meilleur baromètre des tendances économiques pour l'instant, le taux de chômage s'est replié, passant de plus de 15 % à près de 6 %. Parallèlement, l'Irlande reste mieux classée que d'autres pays de l'OCDE au regard de nombreux indicateurs de bien-être hors revenu, notamment la sécurité des personnes, la qualité de l'environnement et la solidité des liens sociaux.

Le redressement économique a bénéficié des réformes menées antérieurement. Les réformes nouvelles ont consisté en priorité à modifier le cadre budgétaire et les politiques macroprudentielles, préservant ainsi l'économie d'un nouvel épisode de crise bancaire et financière. Les obstacles à l'emploi ont été également réduits grâce à l'amélioration des dispositifs de création d'emplois, à la réduction en cours des coûts des services de garde d'enfants et à l'abaissement des taux d'imposition marginaux pour les ménages modestes.

La situation des finances publiques comme la stabilité du secteur financier se sont également améliorées ces dernières années. Dans un contexte d'incertitude accrue du fait du départ programmé du Royaume-Uni de l'Union européenne (« Brexit ») et de l'abaissement possible des taux d'imposition des sociétés dans d'autres pays, cette embellie est une bonne chose. Cependant, la dette publique par habitant, qui reste l'une des plus élevées de l'OCDE, et l'ampleur du stock de créances douteuses et litigieuses encore inscrites au bilan des banques, sont une menace pour la capacité de l'économie à absorber un nouveau choc économique.

Graphique 1. De nombreuses entreprises irlandaises s'estiment exposées de manière négative au Brexit

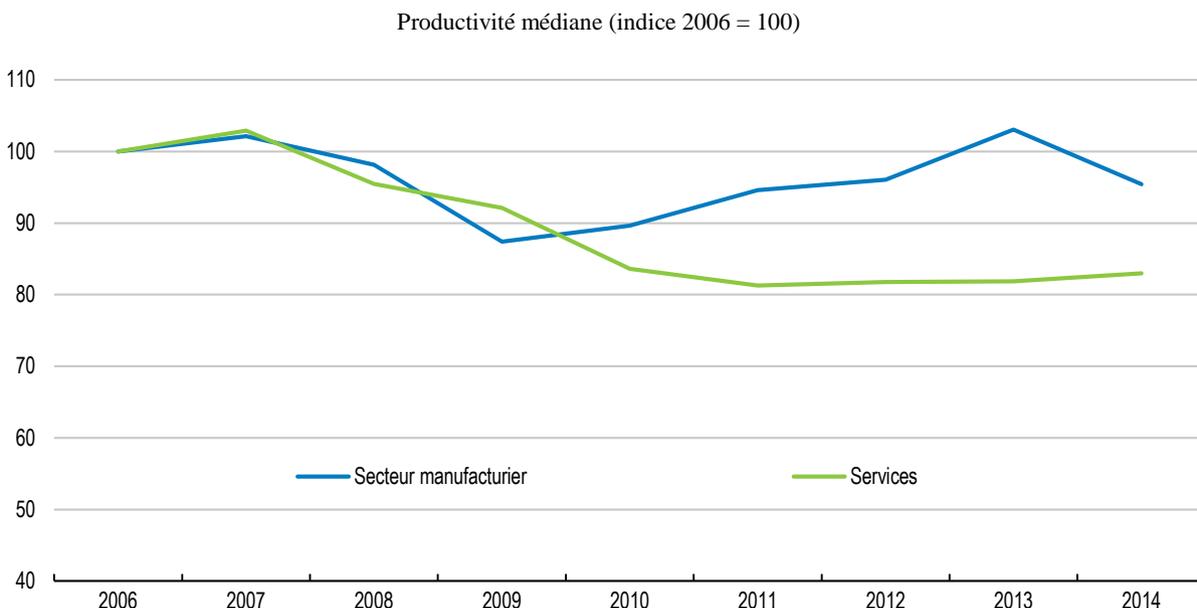


Source : Banque européenne d'investissement, « EIB Investment Survey ».

La capacité de résilience à de futurs chocs économiques se trouve également amoindrie par des fragilités sous-jacentes dans l'économie. La productivité globale s'accroît depuis quelques années, mais elle doit cette embellie aux résultats de certaines grandes sociétés étrangères. Une nouvelle analyse micro-économique, menée parallèlement à la présente *Étude économique*, fait apparaître que la majorité des entreprises en Irlande ont vu leur

productivité diminuer entre 2006 et 2014 (graphique 2). Aussi la question essentielle pour continuer de rehausser le niveau de vie en Irlande est-elle de savoir comment gagner en productivité dans les entreprises du pays. Tel est l'objet du chapitre thématique de cette *Étude* ; l'encadré 3 (voir plus bas) quantifie l'impact sur la croissance de quelques-unes des recommandations de réforme formulées à cet égard.

Graphique 2. La majorité des entreprises ont vu leur productivité diminuer



Note : L'analyse microéconomique réalisée à l'aide de la base de données MultiProd de l'OCDE est expliquée plus en détail dans le chapitre thématique. Le graphique ci-dessus montre la productivité multifactorielle (selon la méthode Solow) de l'entreprise médiane dans la distribution des niveaux de productivité, à chaque point dans le temps. Ces résultats sont conformes aux estimations de la productivité de la main-d'œuvre fondées sur des micro- et des macrodonnées

Source : Department of Finance (2018).

D'autres enjeux se profilent à moyen terme pour le bien-être. Étant donné que la population est appelée à augmenter fortement au cours des prochaines années, le système de santé et les infrastructures vont être mis à rude épreuve. Qui plus est, les tensions qui pèseront risquent de retomber de façon disproportionnée sur les ménages les plus modestes, sauf si les réformes menées sont pensées dans le souci du plus grand nombre. Il conviendra de s'employer à réduire ces tensions tout en veillant à éviter de mettre en œuvre un politique budgétaire procyclique.

Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude économique* sont les suivants :

- Il faut renforcer la capacité de résilience de l'économie à de futurs chocs en améliorant la stabilité des finances publiques et du système financier.
- Il est primordial d'instaurer les conditions d'une croissance durable de la productivité pour accompagner la hausse du niveau de vie en Irlande.
- L'Irlande est un pays riche, doté d'un système de prélèvements et de transferts fortement redistributif, mais il existe plusieurs domaines où le bien-être pourrait

être amélioré à moyen terme, parmi lesquels l'offre de logements, l'infrastructure de l'eau, les services de santé et le taux d'activité.

Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

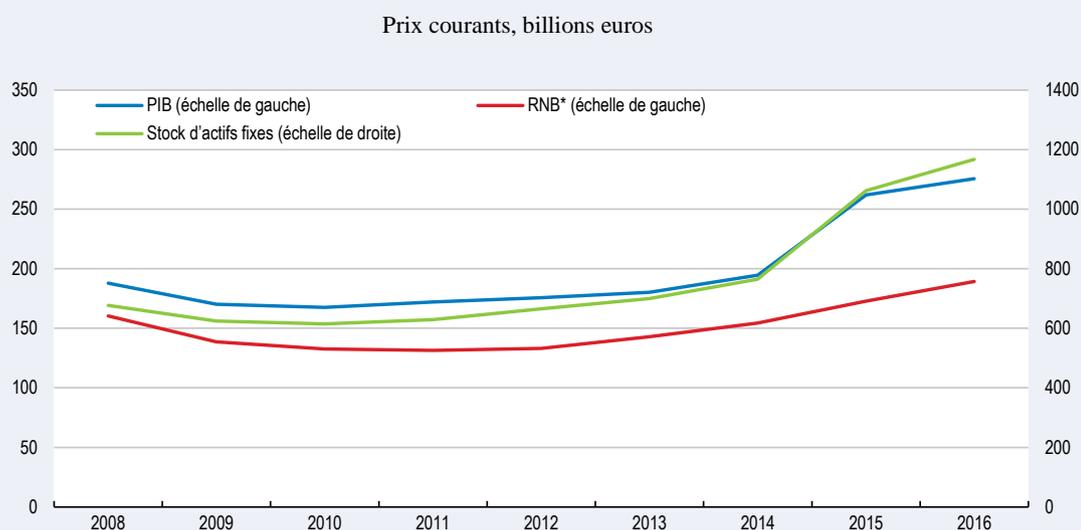
L'économie irlandaise a maintenu une croissance robuste ces quatre dernières années. En partie du fait d'une meilleure compétitivité-coûts, ce sont les exportations qui ont d'abord entraîné la reprise, après la crise (OECD, 2015). Puis, la croissance a également bénéficié de la demande intérieure. La solidité de l'activité économique sous-jacente a été difficile à apprécier ces deux dernières années en raison de certaines distorsions dans les indicateurs calculés aux prix du marché dans les comptes nationaux (encadré 1). Il reste néanmoins que la demande intérieure sous-jacente, hors composantes volatiles liées aux activités des entreprises multinationales, a progressé d'environ 5 % en 2016.

Encadré 1. Revenu national brut ajusté – Un nouvel indicateur de l'activité économique sous-jacente en Irlande

Il y a peu, les indicateurs économiques irlandais ont fait les gros titres de la presse en raison de l'énorme révision à la hausse dont ils ont fait l'objet pour l'exercice 2015. Selon les chiffres de l'Office central des statistiques (CSO), le PIB réel a progressé de 25.6 % en 2015 (contre un taux de 8.3 % enregistré en 2014 et 7.8 % initialement prévu pour 2015), tandis que le PNB progressait de 16.3 %. Le niveau élevé de ces chiffres est révélateur des problèmes que soulèvent des indicateurs d'activité économique produits conformément aux normes internationales, dans une économie de plus en plus mondialisée.

Un petit nombre d'entreprises multinationales ont relocalisé leurs actifs de propriété intellectuelle en Irlande en 2015, ce qui a entraîné une augmentation considérable du stock de capital irlandais. En 2015, la valeur brute du stock d'actifs fixes a ainsi augmenté de quelque 300 milliards d'euros (en regard d'un PIB irlandais de 195 milliards en 2014). Cette relocalisation d'actifs de propriété intellectuelle s'est accompagnée d'une augmentation substantielle des exportations via les activités de fabrication en sous-traitance (pour plus de précisions, voir FitzGerald, 2015).

Dans ce contexte, le chiffre du PIB aux prix du marché perd de sa pertinence pour expliquer l'activité économique sous-jacente en Irlande, ce qui est problématique pour les pouvoirs publics. Un comité chargé de la révision des statistiques économiques s'est réuni en 2016. Il a proposé de créer un indicateur de revenu national brut (RNB) ajusté, qui corrigerait le RNB pour tenir compte de la dépréciation du stock intérieur d'actifs fixes détenus par des non-résidents et des bénéfices non distribués des sociétés relocalisées (ces deux éléments n'étant pas considérés pertinents pour expliquer les ressources disponibles pour la population nationale). Le CSO a annoncé ses premières estimations en juillet 2017, avec un taux de croissance du RNB* nominal de 11.9 % pour 2015, un chiffre encore très élevé mais néanmoins largement inférieur au taux de croissance de 34.7 % du PIB nominal déclaré pour l'exercice (graphique 3).

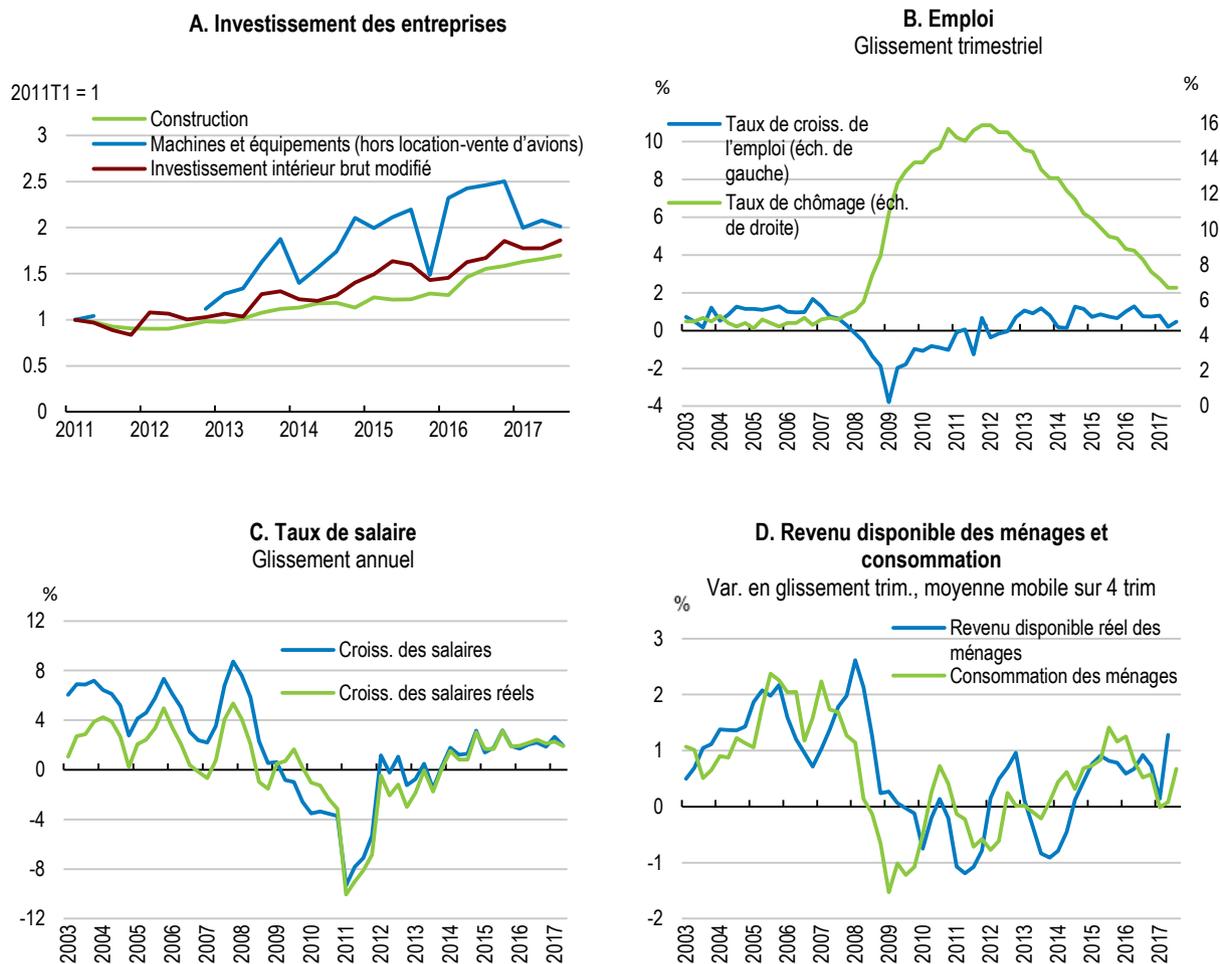
Graphique 3. La croissance du RNB modifié a été plus faible par rapport au PIB

Source : Office central des statistiques (CSO) d'Irlande.

L'investissement des entreprises a largement été dopé par les investissements des entreprises multinationales dans la propriété intellectuelle en 2016, et les actifs de cette catégorie représentent désormais la moitié environ de l'investissement total des entreprises. Abstraction faite de cette catégorie volatile, l'investissement des entreprises irlandaises résidentes se redresse, il est vrai en partant d'un niveau très bas (graphique 4, partie A). Ce redressement s'est opéré en dépit du fait que les PME font face à des taux d'intérêt débiteurs qui comptent parmi les plus élevés de la zone euro. Aussi, de nombreuses entreprises irlandaises ont choisi de financer leurs investissements sur les bénéfices non distribués (Department of Finance, 2017a). Les prix de l'immobilier sont en augmentation rapide, en raison d'une demande excédentaire causée en partie par l'accroissement naturel de la population ainsi que par un retour à un solde migratoire positif. En réaction, l'investissement dans le secteur de la construction s'est accéléré, quoique partant d'un niveau faible (graphique 4, partie A).

L'emploi a augmenté parallèlement au redressement de la conjoncture économique. En conséquence, le taux de chômage s'est replié aux alentours de 6½ pour cent (graphique 4, partie B). Les tensions sur le marché du travail dans certains secteurs ont contribué à la reprise de la hausse des salaires ces deux dernières années (graphique 4, partie C), le revenu disponible des ménages connaissant également une bouffée d'oxygène supplémentaire grâce aux baisses d'impôts directs (notamment du prélèvement social universel (USC) ; graphique 4, partie D). Ces différents facteurs ont permis de soutenir la consommation des ménages (graphique 4, partie D). Les tensions inflationnistes ont pu néanmoins rester contenues jusqu'à présent parce que l'appréciation de l'euro par rapport à la livre pousse les prix des importations à la baisse.

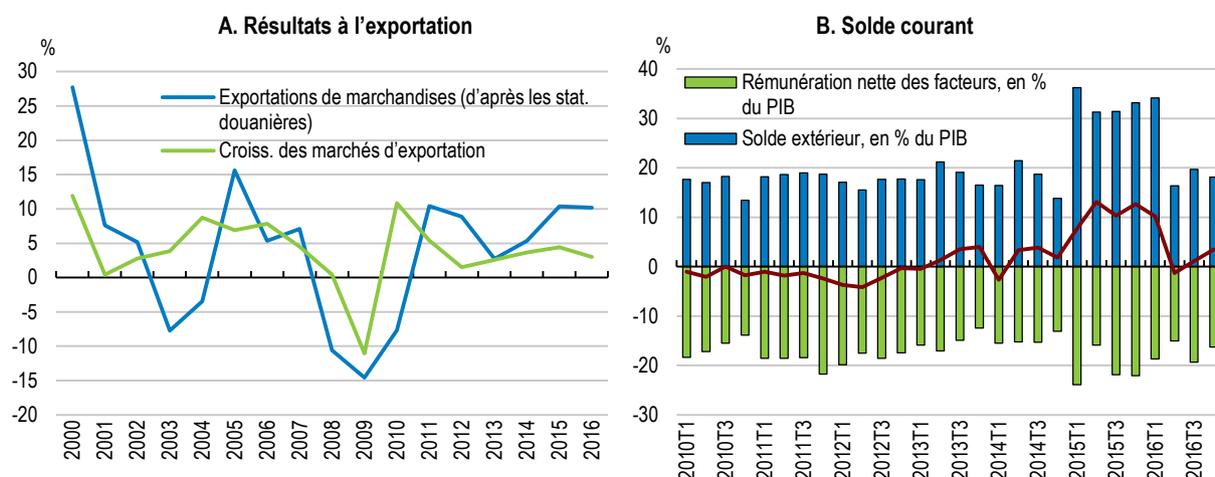
Graphique 4. La demande intérieure a été solide



Source : OCDE (2017), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données). Office central des statistiques (CSO) d'Irlande.

En ce qui concerne le compte extérieur, les exportations ont continué leur progression, même si l'on exclut les composantes volatiles liées aux activités des multinationales (encadré 1). Les exportations de biens irlandais ont eu tendance à augmenter plus rapidement que la demande extérieure, des secteurs comme les produits pharmaceutiques, les services d'informatique et d'information et les services financiers devenant de plus en plus des secteurs d'exportation de premier plan (Byrne and O'Brien, 2015). Il s'ensuit que les résultats de l'Irlande à l'exportation et son solde courant se sont constamment améliorés (graphique 5). Les échanges avec le Royaume-Uni ont résisté, malgré l'appréciation de l'euro par rapport à la livre. Cela étant, il est possible que l'impact des évolutions des taux de change ne se manifeste qu'avec un décalage.

Graphique 5. Les résultats à l'exportation ont été solides et la balance des paiements courants s'est améliorée



Note : Les « exportations de marchandises » (établies d'après les statistiques douanières) excluent les activités de fabrication en sous-traitance.

Source : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE* : Statistiques et projections (base de données) ; Office central des statistiques (CSO) d'Irlande.

Selon les prévisions, l'économie irlandaise devrait se développer à un rythme plus tenable au cours des deux prochaines années (tableau 1) et accroître modérément sa productivité. En dépit d'une orientation budgétaire moins restrictive que durant ces dernières années, l'activité du secteur intérieur de l'économie, notamment l'investissement dans les entreprises irlandaises, augmentera à un rythme plus mesuré. L'investissement productif fléchira, dans la perspective d'un Brexit entraînant une perte de confiance, même si un accord est trouvé sur une période de transition. La croissance de l'emploi marquera le pas, mais le marché du travail se tendra de plus en plus, alimentant des tensions sur les salaires et l'inflation. La croissance plus lente du revenu disponible réel se traduira par un léger tassement dans la hausse de la consommation des ménages. À la faveur des prix élevés de l'immobilier (graphique 6, parties A et B), l'investissement dans la construction sera robuste mais l'offre ne devrait toujours pas pouvoir satisfaire la demande (Duffy et al., 2016). L'exposition de l'économie irlandaise à des chocs importants, tant intérieurs qu'extérieurs, demeure forte (tableau 3).

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques
Variation annuelle en pourcentage, en volume (au prix de 2015)

	2014 Prix courants (milliards EUR)	2015	2016	2017	2018	2019
Produit intérieur brut (PIB)	194.2	25.5	5.1	4.0	2.9	2.4
Valeur ajoutée brute, hors secteurs dominés par des entreprises multinationales (VAB*)	134.1	7.3	5.1	3.1	2.7	2.4
Consommation privée	83.4	4.2	3.2	2.0	2.2	1.9
Consommation publique	31.4	2.1	5.1	2.1	2.1	2.0
Formation brute de capital fixe	40.3	27.9	59.7	-19.7	4.9	3.3
Logement	4.2	4.9	13.7	11.5	6.2	7.4
Demande intérieure finale	155.1	10.0	21.0	-6.9	3.2	2.4
Variation des stocks ¹	5.1	-0.2	0.5	-5.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	160.2	8.8	20.2	-14.7	3.2	2.4
Exportations de biens et services	219.4	38.5	4.7	4.3	1.1	3.5
Importations de biens et services	185.4	26.0	16.4	-5.0	0.5	4.0
Solde extérieur ¹	34.0	18.6	-9.2	10.2	0.9	0.7
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf mention contraire)						
PIB potentiel	..	3.2	3.3	3.0	2.1	2.1
Écart de production ²	..	-0.4	1.4	1.5	2.1	2.3
Exportations de biens	..	11.3	8.7
Emploi	..	3.5	3.7	2.5	2.2	1.8
Taux de chômage	..	9.9	8.4	6.7	5.8	5.6
Déflateur du PIB	..	7.3	0.0	1.0	2.5	2.6
Indice des prix à la consommation (IPC) (harmonisé)	..	0.0	-0.2	0.3	1.4	2.1
IPC sous-jacent (harmonisé)	..	1.6	0.7	0.2	1.2	2.1
Taux d'épargne des ménages, brut ³	..	6.8	6.7	6.1	6.1	5.9
Solde des paiements courants ⁴	..	10.9	3.3	6.9	8.5	8.8
Solde financier des administrations publiques ⁴	..	-1.9	-0.7	-0.4	-0.2	-0.1
Solde financier sous-jacent des administrations publiques ²	..	-1.1	-1.3	-0.9	-0.9	-0.9
Solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	1.2	0.9	1.1	1.1	1.0
Dettes brutes des administrations publiques (Maastricht) ⁴	..	77.1	72.9	71.9	69.2	67.0
Dettes nettes des administrations publiques ⁴	..	57.6	55.5	53.2	50.6	48.3
Taux du marché monétaire à trois mois, en moyenne	..	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3
Rendement des obligations d'État à dix ans, en moyenne	..	1.1	0.7	0.8	0.9	1.1
Indicateurs sous-jacents de l'activité économique						
Revenu national brut (RNB*) ajusté ⁵	154.5	11.9	9.4			
Demande intérieure totale ajustée ⁵	149.7	8.1	6.5			
Formation brute de capital fixe (FBCF) ajustée ⁵	31.7	25.2	13.0			
Solde des paiements courants ajusté ⁴	-	2.9	4.9			

1. Contribution aux variations du produit intérieur brut (PIB) réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel, sur la base des estimations des élasticités cycliques des impôts et des dépenses réalisées par l'OCDE ; Pour plus d'information, voir Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes.

3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

4. En pourcentage du PIB.

5. En prix courants.

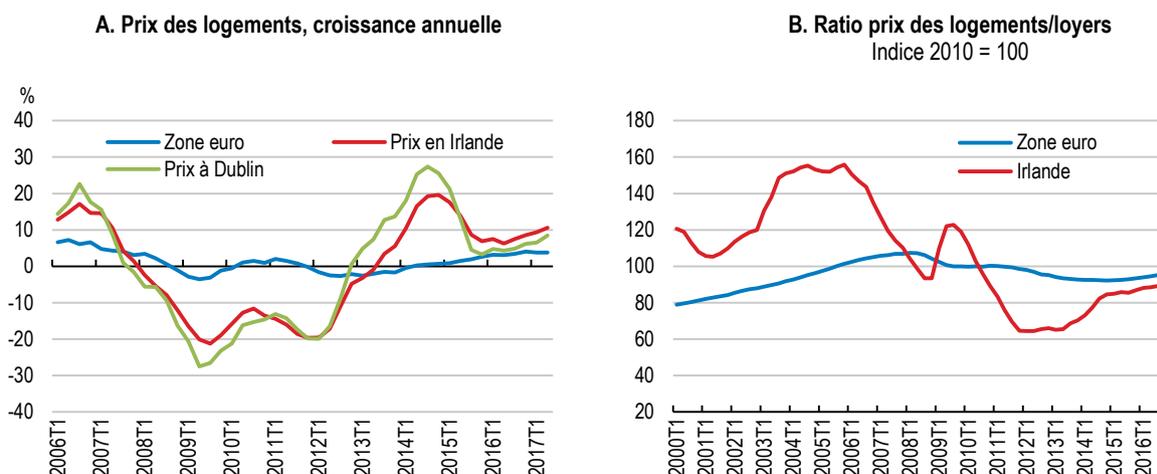
6. Le RNB ajusté tient compte de l'amortissement des actifs en capital détenus en Irlande par des étrangers et des bénéfices non distribués des entreprises re-domiciliées (voir l'encadré 1).

7. La FBCF et la demande intérieure totale ajustées tiennent compte des investissements liés aux activités de location d'avions et des importations de droits de propriété intellectuelle liés à de la R-D.

8. Le solde des paiements courants ajustés tient compte de l'amortissement des actifs en capital détenus en Irlande par des étrangers et des bénéfices non distribués des entreprises re-domiciliées, de la même façon que pour le RNB ajusté (voir encadré 1) et exclut les importations liées aux activités de location d'avions et aux importations de droits de propriété intellectuelle liés à de la R-D.

9. L'augmentation considérable des exportations et importations en 2015 s'explique en grande partie par les accords de fabrication en sous-traitance conclus par les entreprises multinationales (voir encadré 2). Le taux de croissance remarquable de la formation brute de capital fixe et des importations en 2015 et 2016 est largement imputable au rapatriement d'actifs de propriété intellectuelle, importés en Irlande.

Source : OCDE (2017), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

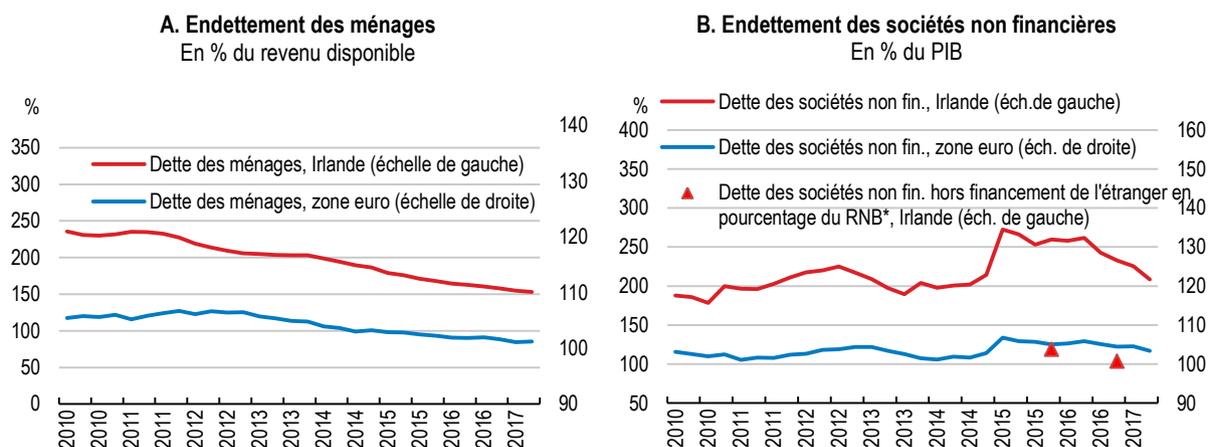
Graphique 6. Les prix de l'immobilier connaissent une forte hausse

Source : Eurostat, Office central des statistiques (CSO) d'Irlande et Base de données analytique de l'OCDE sur les prix des logements.

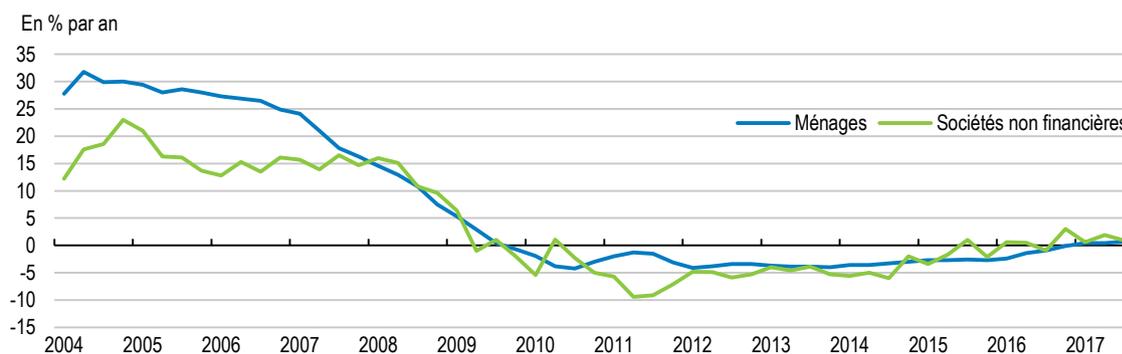
Les risques de divergence par rapport aux prévisions sont grands. S'agissant de divergence à la hausse, une reprise plus forte que prévu chez les partenaires commerciaux de l'Irlande pourrait stimuler les exportations et l'investissement plus vigoureusement qu'il n'est prévu actuellement. En outre, les prix de l'immobilier pourraient grimper plus rapidement, ce qui soutiendrait l'activité de construction à court terme. Cependant, un tel scénario risquerait de porter en lui les germes d'une nouvelle bulle immobilière, en particulier s'il allait de pair avec une nette remontée de la croissance du crédit, depuis ses faibles taux d'aujourd'hui (graphique 7, partie C). Un déroulement mouvementé des négociations sur le Brexit constitue un risque essentiel de révision à la baisse des prévisions et aurait pour effet de renforcer le climat d'incertitude et de freiner la croissance de la consommation et de l'investissement. En revanche, une clarification sur le devenir des relations commerciales – en particulier si la perspective d'un accord sur des droits de douane et des obstacles non tarifaires minimes se faisait plus certaine – pourrait avoir l'effet inverse. À la mi-décembre 2017, la première phase des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni a abouti à un accord sur l'ouverture d'une deuxième phase consacrée à la transition et au cadre des relations futures. Néanmoins, l'issue finale des négociations reste très incertaine.

La persistance d'un fort taux d'endettement du secteur privé constitue, elle aussi, un risque à la baisse (graphique 7, partie B) car elle exposerait l'économie aux effets d'une hausse des taux d'intérêt. Une montée plus rapide des tensions sur le marché du travail irlandais pourrait entraîner une augmentation des coûts de main-d'œuvre plus forte que prévu et nuire à la compétitivité-coûts et aux exportations des entreprises irlandaises. Enfin, si les tensions géopolitiques dans les pays producteurs de pétrole provoquaient une hausse des prix de l'énergie, l'Irlande en serait moins affectée que la plupart des autres pays en raison de la plus faible intensité énergétique de sa production (voir plus bas graphique 18, partie B).

Graphique 7. L'endettement du secteur privé demeure élevé



C. Prêts nets au secteur privé

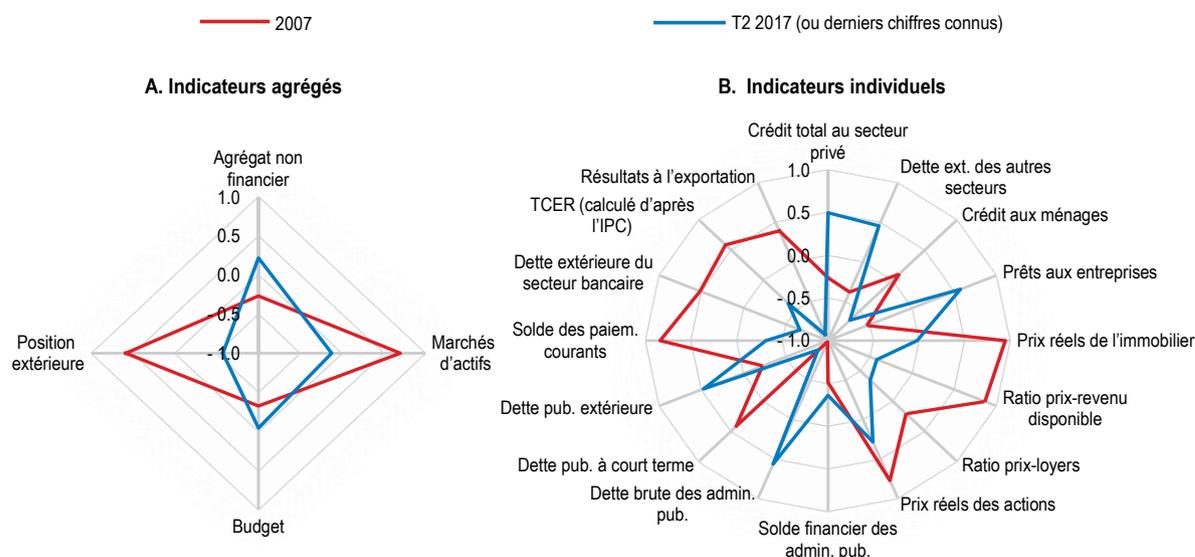


Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* ; Banque centrale d'Irlande ; Eurostat.

Dans l'ensemble, les facteurs de vulnérabilité macrofinancière ont diminué depuis 2007, mais demeurent à un niveau élevé dans certains secteurs en raison des difficultés héritées de la crise (graphique 8, partie A). La dette extérieure a été nettement réduite, notamment dans le secteur bancaire (graphique 8, partie B). Bien que connaissant une hausse rapide, les prix de l'immobilier demeurent légèrement en deçà de leur moyenne sur longue période (graphique 8, partie B). En revanche, malgré un repli récent, la dette des secteurs public et privé demeure au-delà de ses niveaux d'avant la crise (graphique 8, partie B), rendant l'économie moins apte à résister à de futurs chocs (tableau 2). De tels chocs pourraient consister en une multiplication conséquente des obstacles dans les relations avec le Royaume-Uni. En fait, une nouvelle simulation sur un scénario simplifié du Brexit, faisant appel au modèle METRO de l'OCDE, montre qu'une augmentation notable des mesures protectionnistes dans les échanges bilatéraux aurait des effets néfastes relativement importants sur les exportations irlandaises. Un tel choc présenterait des différences de grande ampleur dans ses effets selon le secteur et la région (encadré 2). La demande extérieure serait touchée particulièrement sévèrement dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. En revanche, le secteur des services financiers pourrait voir une légère augmentation de la demande extérieure.

Graphique 8. Les facteurs de vulnérabilité macrofinancière demeurent importants dans certains secteurs

Indicateurs variant selon une échelle de -1 à 1, de la vulnérabilité potentielle la plus faible à la plus forte, où 0 correspond à la moyenne sur longue période ; calculs établis pour la période à partir de 2000



Note : On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant, par leur moyenne simple, quatre indicateurs de base normalisés issus de la base de données de l'OCDE sur les indicateurs de résilience. Ces indicateurs individuels sont normalisés de telle sorte qu'ils varient selon une échelle de -1 à 1, où : une valeur de -1 à 0 correspond à des écarts observés inférieurs à la moyenne sur longue période [moins de vulnérabilité] ; 0 correspond à la moyenne sur longue période [plus de vulnérabilité]. L'agrégat non financier recouvre : le crédit total au secteur privé (% du RNB*), la dette extérieure des autres secteurs (% du RNB*), le crédit aux ménages (% du RNB*) et les prêts aux entreprises (% du RNB*). L'agrégat des marchés d'actifs recouvre : les prix réels de l'immobilier, le ratio prix-revenu disponible, le ratio prix-loyers et les prix réels des actions. L'agrégat budgétaire recouvre : le solde financier des administrations publiques (% du RNB*) (échelle inversée), la dette brute des administrations publiques (% du RNB*), la dette publique à court terme et la dette publique extérieure. Enfin, la position extérieure recouvre : le solde des paiements courants (échelle inversée), la dette extérieure du secteur bancaire (% du RNB*), le taux de change effectif réel (TCER) et les résultats à l'exportation.

Source : Calculs d'après OCDE (2017), Base de données de l'OCDE sur les indicateurs de résilience.

Tableau 2. Chocs économiques possibles sur l'économie irlandaise

Facteur de vulnérabilité	Effets possibles
Brexit	Une multiplication conséquente des obstacles dans les relations avec le Royaume-Uni et singulièrement, avec l'Irlande du Nord, dans les domaines du commerce, de l'investissement et du marché du travail, aurait d'importants effets néfastes sur l'économie irlandaise.
Regain de la concurrence internationale en matière fiscale	Un abaissement conséquent des taux d'imposition des sociétés ailleurs (y compris aux États-Unis) pourrait entamer le pouvoir d'attraction de l'Irlande en tant que pays d'accueil des entreprises multinationales.
Montée du protectionnisme	L'économie irlandaise a grandement bénéficié de la mondialisation ; aussi, toute inversion d'ampleur de ce processus lui serait préjudiciable.

Encadré 2. Simulation des effets sur l'économie d'un scénario de Brexit choisi à titre d'exemple

Il a été montré, dans le cadre de précédents travaux, que les conséquences de la sortie programmée du Royaume-Uni de l'Union européenne (autrement dit, du « Brexit »), se feraient sentir en Irlande plus durement que dans la plupart des autres pays (Barrett et al., 2015). Cela étant, ces conséquences seront d'une infinie variété selon les secteurs de l'économie irlandaise (Department of Finance, 2016). Compte tenu de ce qui précède, on a réalisé une simulation sur un scénario simplifié de Brexit, faisant appel au modèle METRO de l'OCDE. Ce modèle d'équilibre général calculable est constitué de 13 régions (le Royaume-Uni et l'Irlande étant détachés du reste de l'Union européenne), il couvre 27 secteurs de l'économie et définit huit types de facteurs de production (terres, capital, ressources naturelles, auxquels s'ajoutent cinq catégories différentes de main-d'œuvre).

Le scénario modélisé n'a qu'une vocation purement illustrative et ne préjuge pas de l'issue des négociations sur le Brexit. En vertu de ce scénario, les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'ensemble de ces partenaires, de l'UE et hors UE, sont supposées être régies en vertu de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Conformément à de précédents travaux de l'OCDE (Kierzenkowski et al., 2016), le scénario repose sur l'hypothèse selon laquelle les droits de douane applicables aux marchandises exportées depuis le Royaume-Uni seraient relevés au niveau des taux consolidés du pays importateur bénéficiant de la clause NPF, une fois le Royaume-Uni officiellement sorti de l'UE. Le Royaume-Uni appliquerait alors des droits de douane équivalents aux taux consolidés de l'UE aux importations de biens originaires de l'UE. Le scénario est également étendu aux mesures non tarifaires qui pourraient être appliquées une fois le Brexit devenu effectif, du fait des divergences de réglementations et de la hausse des coûts de mise en conformité (contrôles aux frontières, examens de conformité sanitaires ou techniques, déclarations en douane, etc.).

Les résultats montrent clairement que le Brexit risque d'avoir bien plus d'effets néfastes sur l'économie irlandaise que sur la moyenne de l'ensemble des autres économies de l'UE (et sont conformes à des travaux antérieurs, voir par exemple Department of Finance, 2017b). Cela étant, ses effets sur les exportations seraient très différents d'un secteur à l'autre (pour plus de précisions, voir Arriola et al. 2017), le graphique 9 montrant quelques-uns des secteurs les plus touchés. C'est dans l'agroalimentaire que la contraction des exportations serait la plus sévère, avec un recul d'environ 20 % des exportations brutes. Ce recul s'explique essentiellement par la réduction des échanges avec le Royaume-Uni, mais également par une baisse des exportations vers les autres pays de l'UE. Quoique n'atteignant pas les mêmes niveaux en valeur, un repli serait observé dans les exportations d'autres secteurs importants comme la chimie (qui inclut les produits pharmaceutiques), les services aux entreprises, l'assurance et les machines et équipements. On notera que les exportations de services financiers augmenteraient de 1 % selon le scénario étudié. En effet, les exportations de services financiers depuis le Royaume-Uni vers les 26 pays de l'UE devraient diminuer notablement, selon les estimations, aboutissant à une recrudescence des exportations de ces mêmes services depuis l'Irlande pour combler le vide. Les résultats de simulation indiquent que les exportations irlandaises de services financiers vers l'UE-26 progresseraient ainsi d'environ 6 % à la suite du choc.

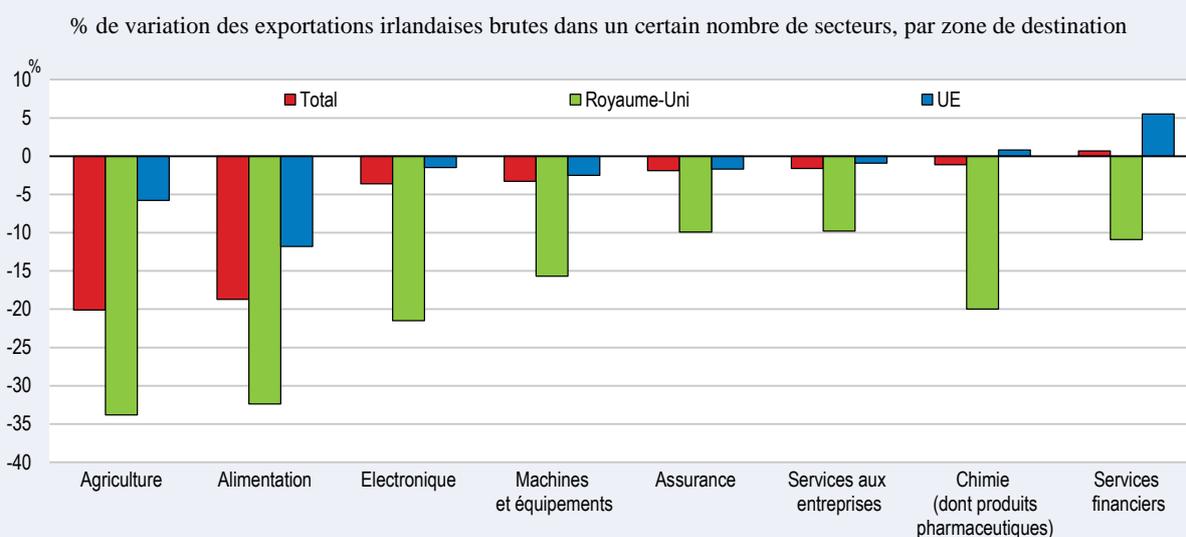
Certains des secteurs les plus fortement touchés dans le scénario présenté sont concentrés dans les zones rurales, l'impact économique faisant ressortir les disparités régionales. Ainsi, la majorité des emplois dans l'agriculture et l'agro-alimentaire sont situés en dehors de Dublin. Ceci vaut également pour le secteur manufacturier, implanté en grande partie dans les Midlands et près de la frontière. Le fait que cette dernière région soit celle où la reprise du marché du travail après la crise ait été la plus lente de tout le pays donne à penser que la concrétisation du scénario de Brexit illustratif pourrait s'accompagner d'une aggravation de la pauvreté dans cette région et d'une augmentation des inégalités de revenu agrégées. Pour y faire face, les autorités devraient se tenir prêtes à déployer ou à réorienter en conséquence des politiques sociales ciblées.

L'intégration du choc commercial selon le modèle METRO ainsi que d'hypothèses liées à l'évolution des taux de change et de la prime de risque souverain dans le modèle économétrique mondial de l'Institut national de recherche économique et sociale du Royaume-Uni (NIGEM) fournit une indication de l'impact potentiel du choc théorique sur le PIB de l'Irlande. Ce résultat montre que le PIB réel de l'Irlande diminuerait d'environ 2 ½ points du fait des répercussions de ce choc sur les échanges et du climat d'incertitude ainsi provoqué. Toutefois, il faut noter que l'impact sur le PIB est sensible au choix du modèle et des hypothèses relatives à l'augmentation des mesures non tarifaires : les canaux macroéconomiques ne sont pas aussi précisément spécifiés dans le modèle METRO, mais l'estimation du recul de la production attendu à la suite du choc commercial observé est plus importante (baisse d'environ 4 ½ points du PIB réel). Par ailleurs, des travaux antérieurs menés en Irlande par le Department of

Finance et l'Economic and Social Research Institute à l'aide du « Core Structural Model » (COSMO) de l'économie irlandaise montrent que l'imposition de restrictions commerciales en vertu de la clause NPF de l'OMC assorties de mesures non tarifaires différentes (autres que celles retenues comme hypothèses dans le modèle METRO) aboutirait à une baisse de 3.8 % du PIB réel (Bergin, et al., 2017).

Des effets pourraient jouer pour contrebalancer le choc commercial provoqué par la relocalisation de l'investissement direct étranger en provenance du Royaume-Uni si un tel choc devrait advenir. Néanmoins, l'impact d'une telle relocalisation devrait selon les estimations être modeste (Arriola et al., 2017), car il est probable que les coûts d'un scénario de Brexit tel que celui retenu à titre d'illustration seraient probablement très supérieurs aux avantages nets que l'économie irlandaise pourrait en retirer.

Graphique 9. L'impact sectoriel d'un scénario de Brexit est différencié



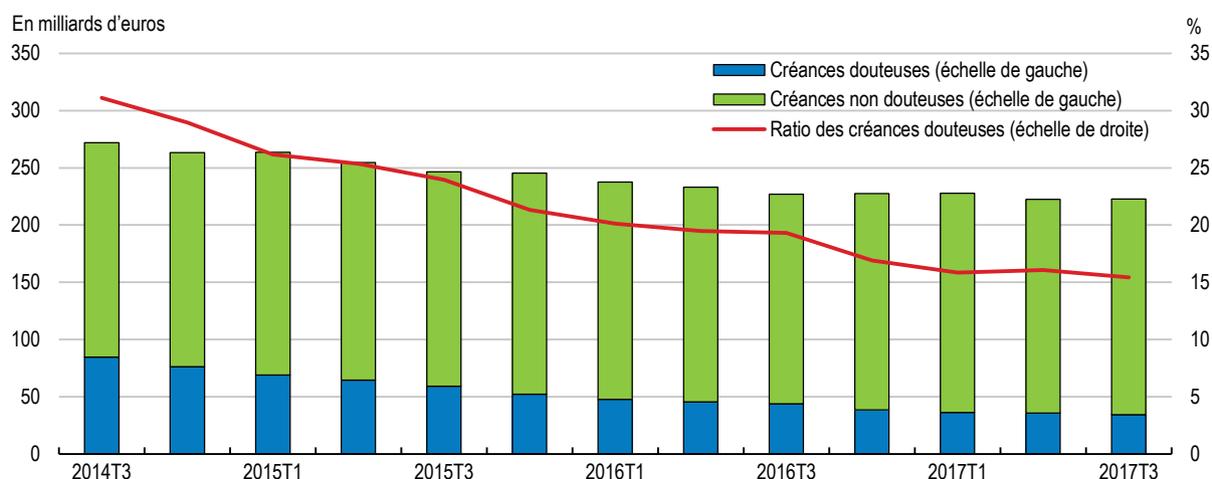
Source : Arriola et al., 2017.

Résoudre les difficultés héritées de la crise en consolidant le système financier et les finances publiques

Poursuivre la stabilisation du système financier

L'Irlande est sortie d'une grave crise bancaire par le désendettement, la recapitalisation et la restructuration de ses banques (OECD, 2015). Leur taille de bilan a été réduite et la qualité de leurs actifs s'est améliorée (graphique 10), à la faveur d'une embellie du contexte macroéconomique général et des mesures prises spécifiquement par le secteur (restructurations, cessions, remboursements de dette et annulation de créances). Le ratio global d'adéquation des fonds propres du système bancaire s'est amélioré : le ratio des fonds propres durs (Tier I) « à pleine charge » (selon les règles de Bâle III qui s'appliqueront à la fin de la période de transition en 2019) ressort à 17 % en moyenne dans les banques de détail irlandaises, soit environ 9 points de pourcentage de plus qu'au début de 2014. À l'avenir, le Brexit pourrait peser sur la rentabilité future des banques, par exemple s'il devait entraîner une réduction des emprunts contractés par des entités britanniques auprès de banques irlandaises, avoir des conséquences économiques négatives sur les entreprises irlandaises ou s'accompagner d'une poursuite de la dépréciation de la livre par rapport à l'euro.

Graphique 10. La taille de bilan des banques a été réduite et la qualité de leurs actifs d'est améliorée

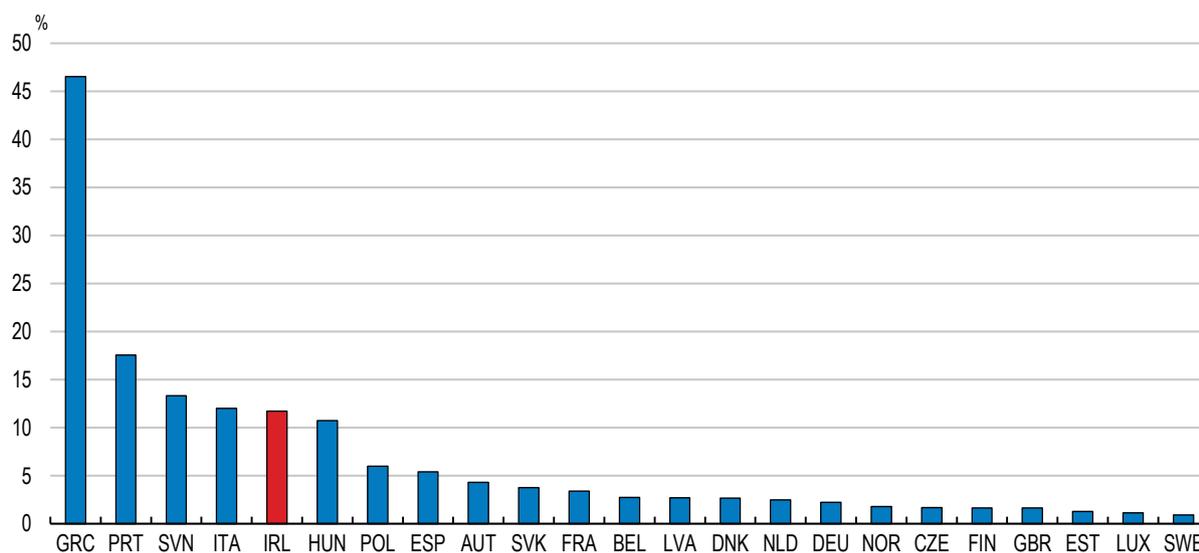


Note : Les données sont consolidées et recueillies conformément aux obligations de déclaration FINREP de l'Autorité bancaire européenne.

Source : Banque centrale d'Irlande.

En dépit de volants de fonds propres plus confortables, le système bancaire est toujours pénalisé par l'ampleur persistante du stock de créances douteuses et litigieuses (CDL), qui le fragiliserait face à d'éventuels chocs futurs. Bien qu'étant considérablement en baisse, le taux de CDL demeure bien supérieur à la moyenne de l'UE (graphique 11). Depuis la crise, l'Irlande a pris d'importantes initiatives pour réduire ce stock. Pour commencer, 11 500 créances dépréciées en rapport avec le secteur immobilier, représentant un montant de 74 milliards EUR (43,5 % du PIB de 2009), ont été transférées à une structure de défaisance, la NAMA (*National Asset Management Agency*) et supprimées du bilan des banques. Ces créances dépréciées se composaient pour l'essentiel d'opérations de prêt de grande envergure dans l'immobilier commercial et les passifs éventuels ainsi générés pour l'État sont aujourd'hui totalement éliminés. Cela étant, en dehors de ces créances, le stock de CDL encore inscrites au bilan des banques a également diminué. Cette diminution a été particulièrement rapide pour les prêts aux entreprises, en partie parce que la saisie des actifs économiques est immédiate si ces actifs sont recouverts par le bénéficiaire mentionné dans le contrat de prêt initial, auquel cas aucune décision de justice n'est nécessaire.

En revanche, la résolution des problèmes liés aux CDL est lente chaque fois que l'habitation principale du débiteur est en jeu. C'est habituellement le cas pour les prêts hypothécaires ou pour les prêts aux PME, lorsque le propriétaire de l'entreprise a engagé des garanties personnelles avec son logement à titre de sûreté. Contrairement aux actifs économiques, la saisie d'un logement servant d'habitation principale nécessite que l'autorité judiciaire délivre une ordonnance, dont les délais de procédure sont longs.

Graphique 11. Le taux de créances douteuses et litigieuses demeure élevé

Note : Conformément au guide des indicateurs de risque de l'Autorité bancaire européenne, le taux de CDL est calculé à partir des volumes bruts d'un échantillon de 189 banques européennes. Voir le guide méthodologique de l'ABE (<http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/riskindicators-Guide>).

Source : Autorité bancaire européenne (ABE), « Risk Assessment of the European Banking System », novembre 2017.

Il est difficile d'avancer dans la résolution des problèmes liés aux NPL

Des progrès non négligeables ont été accomplis depuis la crise pour réformer le cadre réglementaire de traitement des CDL dans le bilan des banques. La banque centrale d'Irlande a ainsi formulé des orientations spécifiques, en complément des dispositions fixées par l'UE dans le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) et la directive relative à l'adéquation des fonds propres (CRD IV). Parmi elles figurent des recommandations concernant la communication d'informations, le provisionnement, les restructurations de prêts et la valorisation des cautions et sûretés. En mars 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a également publié des « lignes directrices à l'intention des banques concernant le traitement des prêts non performants » (ECB, 2016).

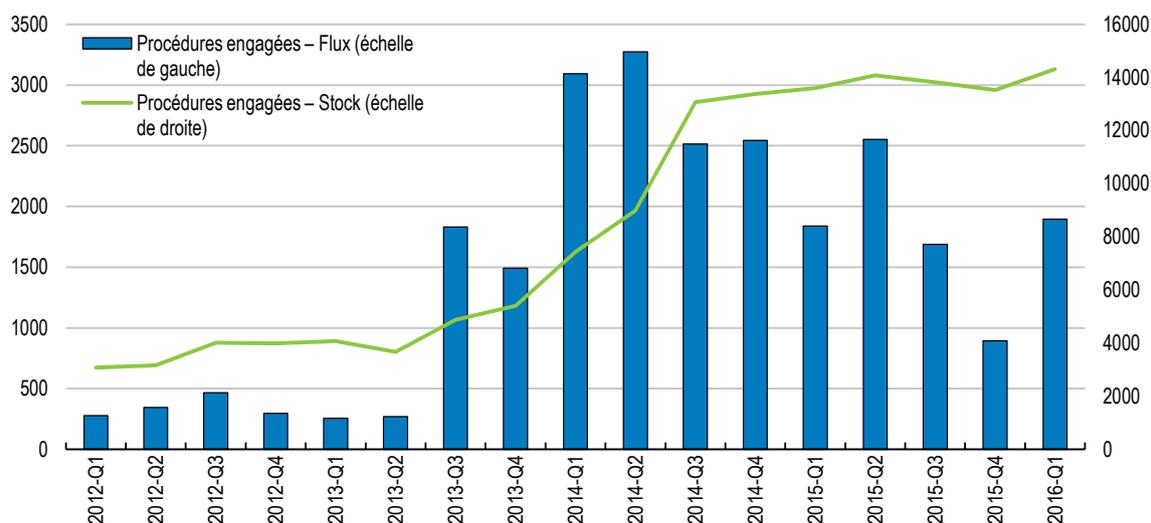
En revanche, le renforcement des dispositions directement applicables à l'annulation des CDL n'a guère progressé (ECB, 2016). Les lignes directrices de 2017 publiées par la BCE comportent des dispositions sur cette question, mais elles sont formulées de manière très générale et n'ont pas de caractère contraignant. Les autorités pourraient envisager d'instaurer des mesures incitant plus fortement les banques à réduire le stock de CDL, par exemple des obligations de provisionnement supplémentaires pour les prêts en souffrance depuis longtemps, comme l'ont fait certains pays européens (et comme cela est actuellement discuté au niveau européen). L'instauration de telles obligations devrait aller de pair avec des réformes visant à améliorer l'exécution des obligations de garantie et à renforcer le régime d'insolvabilité personnelle (voir les chapitres thématiques).

Améliorer l'efficacité des procédures de saisie

Le problème des CDL se gère essentiellement par des restructurations de créances, plutôt que par des saisies, lorsque le logement principal du débiteur est utilisé à titre de sûreté. La restructuration d'un prêt, même si elle est possible, risque de faire peser une lourde charge de service de la dette sur l'emprunteur pendant longtemps. Près de 120 000 comptes de prêts pour la résidence principale avaient été restructurés à la fin de septembre 2017. À la mi-2017, un tiers de ces comptes l'avaient été sous la forme d'une capitalisation des arriérés d'intérêts, en vertu de laquelle les arriérés impayés sont ajoutés, en tout ou partie, au solde résiduel du principal puis remboursés sur toute la durée du prêt. Dans près de 25 % des cas, ces restructurations ont pris la forme d'un prêt hypothécaire fractionné, en vertu duquel une fraction du prêt est stocké à un taux d'intérêt plus faible pour les remboursements ultérieurs. Pour l'heure, la majorité des comptes de prêts restructurés respectent les modalités de l'accord de restructuration.

Le traitement des CDL via des restructurations de prêts sera de plus en plus difficile étant donné que le nombre d'emprunteurs en difficulté augmente. On dénombre à ce jour 51 750 comptes de prêts pour la résidence principale en souffrance (soit 7 % de l'encours de ce type de prêts). Sur l'ensemble des comptes faisant actuellement l'objet d'une procédure juridique (soit 12 000 environ), 87 % environ ont dépassé de plus de 720 jours leurs échéances de remboursement et 60 % ont déjà bénéficié de délais de grâce ou de modifications de contrat, mais demeurent improductifs (CBI, 2016a). Un grand nombre d'emprunteurs sont des ménages fortement endettés aux revenus modestes, de sorte qu'il est improbable qu'ils soient en capacité de supporter la charge d'un prêt restructuré. En pareils cas, la perte de leur droit de propriété est vraisemblablement inévitable, qu'elle passe par une saisie, par le dispositif « *Mortgage-to-Rent* » (qui permet aux familles modestes ne pouvant plus rembourser leur prêt immobilier d'occuper leur propre logement en tant que locataires), ou encore par un dessaisissement volontaire.

Une meilleure efficacité judiciaire dans les procédures de saisie est un facteur clé pour aller plus loin dans la résolution du problème des CDL (ECB, 2016). En l'état actuel, la procédure de saisie de biens immobiliers en Irlande est longue. Il faut habituellement un an et demi environ pour statuer sur une affaire à partir du moment où la procédure judiciaire est engagée (Expert Group on Repossessions, 2013). Malgré une diminution constante du nombre de nouvelles requêtes en saisie, le nombre de dossiers portés en justice demeure invariablement élevé (graphique 12). En 2016, moins de 10 % des comptes de prêts portés devant les tribunaux ont fait l'objet d'une décision judiciaire ordonnant la saisie.

Graphique 12. Les procédures de saisie de biens faisant l'objet de sûretés sont lentes

Note : Les données utilisées sont confidentielles.

Source : CBI (2016a).

Le stock important de comptes de prêts en instance devant les tribunaux s'explique par la fréquence des ajournements de procédure. Il arrive que les documents soumis au tribunal par le prêteur ne conviennent pas, ou que les motifs d'appel à l'indulgence des juges, invoqués par l'emprunteur, évoluent au fil du temps, ce qui aboutit dans les deux cas à un nouvel ajournement de procédure. La question a été traitée dans une réforme de 2015, qui instituait le principe d'un document normalisé précisant les motifs de contestation d'une saisie, accompagné d'une déclaration de ressources. Il conviendrait que les autorités évaluent cette réforme pour voir si elle a permis d'améliorer la gestion des procédures de saisie (notamment de les accélérer), mais le grand nombre de dossiers encore devant les tribunaux (graphique 12) donne à penser que son impact, le cas échéant, a été limité.

Il conviendrait d'améliorer encore la gestion des dossiers pour accélérer les procédures. Les autorités devraient envisager d'uniformiser le principe du « sursis à exécution » d'une ordonnance de saisie, comme au Royaume-Uni (CCPC, 2017). Cela permettrait d'accorder au prêteur un droit de saisie ultérieure des biens faisant l'objet de sûreté, le sursis à exécution n'étant conditionné qu'à des critères stricts. Une solution judiciaire obtenue le plus en amont possible favoriserait davantage la conclusion d'un engagement entre les deux parties, en uniformisant et d'accélérant les procédures de saisie, tout en conférant aux deux parties une meilleure prévisibilité sur leur résultat. Il faudra procéder à des arbitrages, car une telle politique aurait peut-être pour effet non souhaité d'encourager des débiteurs à alléger leurs garanties dans certaines circonstances. L'impact d'une telle modification sur le bien-être des débiteurs devrait aussi être précisément évalué et la réforme soigneusement conçue pour garantir que les avantages obtenus en termes de réduction des incertitudes et de plus grande disponibilité de financements soient bien supérieurs à d'éventuels inconvénients inattendus.

Protection des débiteurs

Des mesures d'accompagnement appropriées sont primordiales pour empêcher les ménages lourdement endettés de glisser dans la pauvreté. La mise en place du dispositif

« Abhaile » en 2016, qui accorde aux ménages enregistrant des arriérés dans le remboursement de leur prêt hypothécaire des chèques donnant droit à des consultations juridiques et financières indépendantes, a été décisif à cet égard. En outre, l'offre de logements sociaux, grâce à la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement en faveur du logement et des sans-abri (*Rebuilding Ireland - Action Plan for Housing and Homelessness*), sera déterminante. Ce plan ambitionne de livrer 50 000 nouveaux logements sociaux durables entre 2016 et 2021 (tableau 3). Plus important encore pour la cohésion sociale, ces nouvelles unités seront intégrées dans des ensembles immobiliers mixtes comptant également des propriétaires privés. D'autres réformes, qui favorisent la construction de logements dans des zones correctement localisées (voir plus loin), compléteront les objectifs du plan d'action. Assurer un filet de sécurité approprié au niveau du logement pourrait avoir un impact positif sur l'exécution des ordonnances de saisie car l'existence de solutions alternatives décentes est un point important que les tribunaux prennent en considération lorsqu'ils sont saisis de ces questions.

Il faudrait poursuivre activement le déploiement d'instruments de politique macroprudentielle

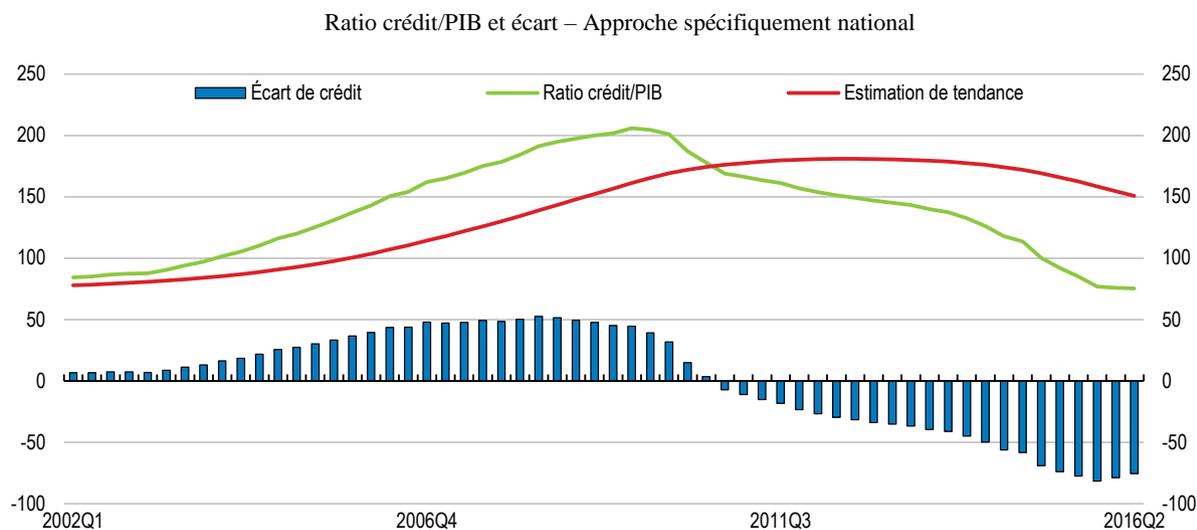
Face à la volatilité des cycles dans les prix de l'immobilier, la banque centrale d'Irlande a introduit en février 2015 de nouvelles réglementations sur les prêts hypothécaires. Tout en laissant une certaine latitude aux organismes de prêt, ces dispositions plafonnent les quotités de financement à 90 % pour les primo-accédants, et à 80 % pour les autres acquéreurs de biens immobiliers, et limitent à 3.5 le ratio prêt/revenu admissible. Le nombre de prêts à forte quotité de financement (i.e. supérieure aux plafonds réglementaires) a diminué après l'application de cette réglementation (CBI, 2016b) et certains éléments permettent de conclure à un risque de défaillance moindre chez les nouveaux emprunteurs (Joyce and McCann, 2016). Une analyse contrefactuelle indique également que les nouveaux emprunts et les prix de l'immobilier auraient été effectivement supérieurs en l'absence de ces nouvelles dispositions (Cussen et al., 2015). Les autorités pourraient, à terme, envisager d'affiner les obligations prudentielles au niveau local. En effet, les mesures prudentielles adoptées ces deux dernières années ont eu des répercussions plus importantes à Dublin qu'en dehors de la capitale (Kinghan et al., 2017).

La banque centrale s'est engagée à réviser chaque année les mesures appliquées au marché hypothécaire et a publié en novembre les résultats de cet examen (2017 Review of Macroprudential Mortgage Measures). Le rapport confirme que ces mesures continuent d'opérer comme prévu, mais deux changements y ont été apportés : la marge de manœuvre laissée aux organismes de prêt pour les ratios prêt/revenu supérieurs à 3.5 a été réduite et les modalités de calcul appliquées à la valorisation des sûretés pour les biens achetés en vue d'une rénovation ont été ajustées (et sont plus prudentes que les précédentes). Ces changements ont été apportés pour que la réglementation soit plus efficace dans l'atténuation du risque de prêts hypothécaires non viables à terme et ont pris effet au 1er janvier 2018.

En sa qualité d'autorité compétente pour la réglementation macroprudentielle, la banque centrale a également mis en place les modalités du volant contracyclique pour atténuer et prévenir le risque d'un emballement du crédit et d'un endettement excessif du système financier. Ce volant n'a pas été modifié et demeure à 0 %. Ce taux est approprié pour l'instant, étant donné que les indicateurs d'alerte précoce du système financier sont rassurants (graphique 8 ; graphique 13). Il faudra toutefois le relever convenablement si nécessaire. En pareil cas, les autorités devront s'assurer que les coefficients de

pondération des risques, calculés par les banques pour leurs prêts hypothécaires, sont propres à assurer la maîtrise d'un risque de croissance excessive du crédit (Jin et al., 2014).

Graphique 13. Un durcissement des mesures macroprudentielles ne se justifie pas à ce stade



Note : Tout en appliquant la méthode uniformisée, l'approche spécifique suivie par l'Irlande fait appel à un autre indicateur du crédit et de l'activité économique, en l'occurrence le RNB* (voir encadré 1), en lieu et place du PIB, et les prêts aux entreprises (sociétés non financières) des établissements de crédit résidents, en lieu et place des prêts globaux aux entreprises. Un filtre Hodrick-Prescott est utilisé pour calculer la courbe tendancielle. L'écart de crédit correspond à l'écart du ratio crédit/PIB par rapport à la tendance à long terme.

Source : Office central des statistiques (CSO) ; BRI ; calculs de la CBI.

Tableau 3. Recommandations antérieures concernant l'amélioration de la stabilité financière

Recommandation	Mesures prises depuis l'Étude de juillet 2015
Accélérer via le système judiciaire le règlement des problèmes de créances douteuses et litigieuses nécessitant des procédures de saisie	Des modifications ont été introduites dans les règles de procédure le 17 août 2015 pour rationaliser le traitement des procédures de saisie, en exigeant que les preuves déterminantes soient versées aux dossiers par écrit. Depuis ces modifications, toute convocation pour requête en saisie (<i>Civil Bill for Possession</i>) doit être accompagnée d'une déclaration écrite sous serment fournissant des renseignements sur les biens concernés, leur occupation, les garanties détenues par le prêteur, les modalités détaillées de l'accord de prêt, les arriérés dus et la preuve que le prêteur s'est conformé à la réglementation de la banque centrale applicable.
Continuer d'améliorer la réactivité de l'offre de logements, notamment sur le marché locatif, et éviter de subventionner l'acquisition de logements.	Le plan d'action intitulé <i>Rebuilding Ireland – Action Plan for Housing and Homelessness</i> (juillet 2016) comporte plus de 110 actions dont l'objet global consiste à doubler le niveau annuel des constructions résidentielles pour le porter à 25 000 logements et assurer la livraison de 47 000 unités de logement social d'ici à 2021.

Préserver la viabilité des finances publiques

La situation budgétaire de l'Irlande s'est améliorée au cours des dix dernières années : hors éléments exceptionnels, le déficit budgétaire a diminué de 11½ pour cent du PIB en 2009 à environ 1 % en 2016 (Irish Fiscal Advisory Council, 2017), sachant que cet ajustement a concerné pour l'essentiel le solde structurel.

Les finances publiques ont récemment bénéficié d'une forte augmentation des recettes d'impôt sur les sociétés. En 2016, le produit de cet impôt a été supérieur de près de 80 % à la moyenne des recettes collectées au cours de la période de quatre ans allant jusqu'en

2014. Les rentrées d'impôt sur les sociétés ont constitué le poste de recettes fiscales de loin le plus volatile en Irlande au cours des vingt dernières années (Casey and Hannon, 2016), mais leur récente hausse a été particulièrement importante. Elle semble être en partie imputable à la reprise économique, étant donné que les impôts acquittés ont augmenté dans la plupart des secteurs. Néanmoins, le secteur financier et celui des technologies de l'information et de la communication (TIC) ont représenté l'essentiel de cette progression. On a également observé une augmentation de la concentration des recettes fiscales parmi les entreprises, la part des dix plus gros contribuables dans l'ensemble des recettes d'impôt sur les sociétés frôlant presque la barre des 40 % (Department of Finance, 2018b).

Comme cela a été souligné dans le récent rapport relatif au code irlandais de l'impôt sur les sociétés (Review of Ireland's Corporation Tax Code), même s'il est possible que la récente augmentation des recettes d'impôt sur les sociétés soit viable à moyen terme, la volatilité inhérente à ce flux de recettes perdurera (Coffey, 2017). La hausse de la part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales totales de ces dernières années (tableau 4) laisse à penser que le montant total des impôts collectés par le Trésor sera davantage sujet à fluctuation dans les temps à venir. En conséquence, les plus-values de recettes d'impôt sur les sociétés devraient être utilisées pour constituer des marges de manœuvre budgétaires. Ce point est particulièrement important aujourd'hui, compte tenu de la part considérable de la base d'imposition que représentent les entreprises multinationales, dans un environnement de concurrence fiscale internationale accrue. En effet, 80 % environ des recettes fiscales de l'impôt sur les sociétés en Irlande ont été collectées auprès d'entreprises multinationales (Department of Finance, 2018).

Tableau 4. Recettes fiscales totales ventilées par type d'impôt, %

	2011	2017
Impôt sur le revenu	40.5	39.4
Taxe à la valeur ajoutée	28.6	26.2
Impôt sur les sociétés	10.3	16.2
Droits d'accise	13.7	11.7
Divers	6.7	6.5

Source : Department of Finance.

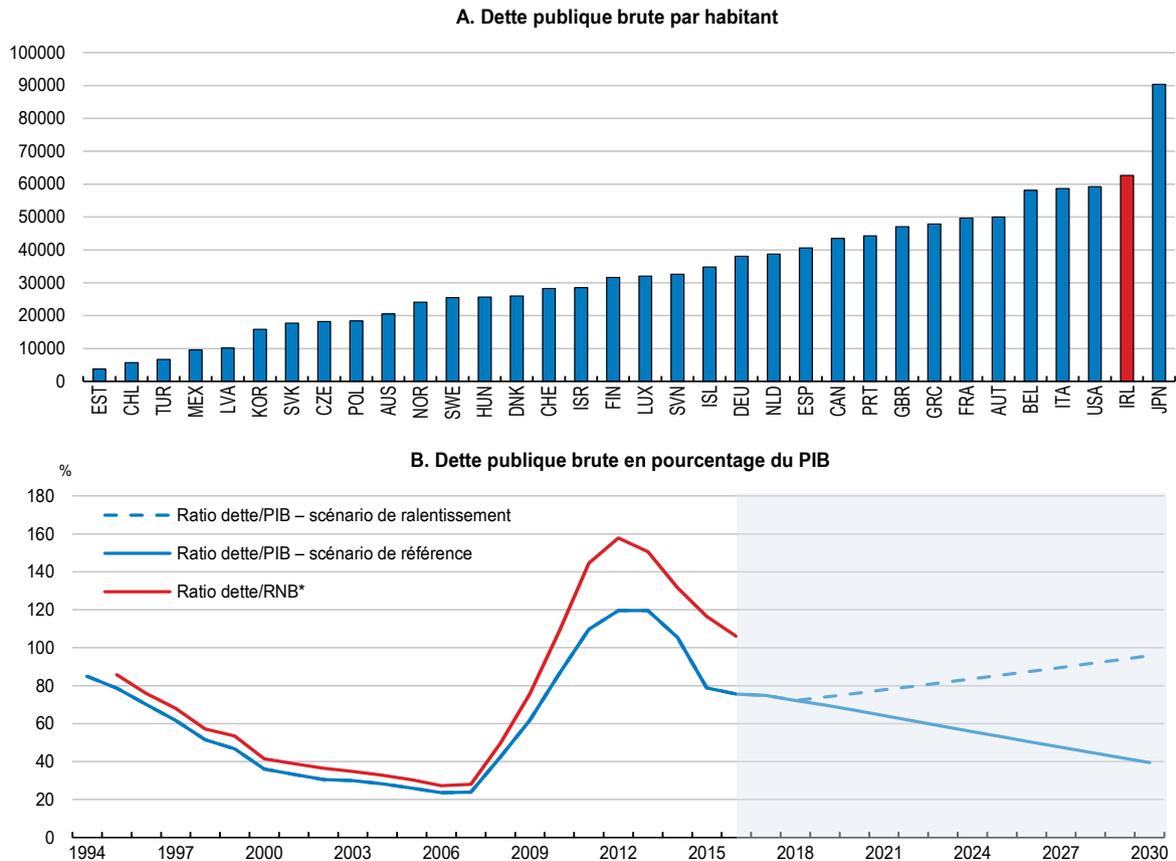
S'agissant de constituer des marges de manœuvre budgétaires, le gouvernement a annoncé la création d'un fonds de réserve (Rainy Day Fund), qui sera financé par des dotations annuelles sur le budget de l'État. L'idée est que ce fonds soit utilisé pour aider à absorber les chocs économiques futurs tout en garantissant la viabilité à long terme des finances publiques. Il a été décidé que l'abondement annuel du fonds serait de 500 millions d'euros entre 2019 et 2021. La solution de ce fonds, de préférence à celle d'un refinancement partiel de la dette publique à l'aide de ces contributions, est intéressante car elle donne accès à des liquidités en cas de perturbation majeure sur les marchés de financement extérieur.

Il est essentiel que le gouvernement continue de faire preuve de volontarisme dans le cadre des efforts déployés actuellement au niveau international pour harmoniser les normes fiscales et éviter l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (dans le cadre du projet BEPS). Jusqu'à présent, l'Irlande a joué pleinement son rôle dans la mise en place des réformes fiscales au niveau international, le déploiement des dernières réformes à mener au titre du projet BEPS de l'OCDE faisant actuellement l'objet d'un

processus permanent de consultation. Les conséquences précises des récentes modifications apportées à l'impôt sur les sociétés aux États-Unis pour l'économie irlandaise sont encore floues : si l'évolution vers un régime fiscal territorial aux États-Unis pourrait inciter les entreprises américaines qui rapatrient leurs bénéfices à investir en Europe, il existe par ailleurs d'autres mesures, destinées à encourager les entreprises à relocaliser leurs actifs de propriété intellectuelle depuis les juridictions étrangères vers les États-Unis. Sans compter que les modalités précises d'un éventuel accord international sur la taxation de l'économie numérique demeurent largement inconnues, ce qui complique toute spéculation sur leur impact potentiel sur l'économie irlandaise.

Du fait de la diminution du déficit budgétaire, le ratio d'endettement public a commencé à baisser. Néanmoins, la dette publique brute demeure supérieure à 100 % du RNB* (et aux alentours de 75 % du PIB en 2016) et son niveau par habitant est un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 14, partie A). Cela étant, comparée aux normes européennes, la structure des échéances de la dette publique est relativement étalée dans le temps, ce qui limite le risque de refinancement. Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'améliorer encore la situation budgétaire et de ramener la dette publique brute à 55 % du PIB dans un premier temps, puis à 45 % une fois que les grands projets d'investissement auront été menés à bien. Cet objectif est prudent, compte tenu de la forte exposition de l'Irlande aux chocs externes et du fait qu'il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques si un tel choc survenait. Néanmoins, l'établissement d'un objectif de dette en proportion du PIB fait moins sens en Irlande que dans les autres pays d'Europe, compte tenu des distorsions qui caractérisent les estimations du PIB nominal (encadré 1). Dans la mesure où le RNB* est moins affecté par des éléments exceptionnels qui ne correspondent pas à des augmentations durables du revenu national, il constitue un meilleur indicateur de la capacité des administrations publiques à rembourser leur dette. En conséquence, le gouvernement devrait également se fixer des objectifs de dette à moyen terme en proportion du RNB*. Lors de la publication du budget 2018, le gouvernement a souligné qu'il était prêt à utiliser des ratios de finances publiques ayant comme dénominateur le RNB* aux fins d'analyse, ce qui est bienvenu.

Les anticipations de poursuite de l'amélioration de la situation budgétaire reposent sur l'hypothèse de la persistance d'une croissance économique stable à moyen terme. Néanmoins, comme cela a été mentionné précédemment, les risques qui entourent les perspectives économiques sont importants. Si l'issue des négociations relatives à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (« Brexit ») se traduit par une augmentation sensible des droits de douane bilatéraux et des obstacles non tarifaires entre l'Irlande et le Royaume-Uni, cela pourrait avoir de graves effets négatifs sur l'économie irlandaise (encadré 3). Un scénario dans lequel l'activité économique ralentit davantage que prévu déboucherait sur une hausse sensible du ratio d'endettement public à moyen terme (graphique 14, partie B). Dans ce contexte, le gouvernement devrait préparer un plan d'urgence prévoyant des mesures temporaires en faveur de l'investissement, qui seraient hiérarchisées en fonction de leur rentabilité économique et pourraient être déployées rapidement (travaux de maintenance, R-D publique, etc.) pour amortir le choc sur l'économie. Dans le même temps, les réformes structurelles recommandées dans le chapitre thématique de la présente *Étude économique* (encadré 3), en faveur de la croissance, associées à des ajustements dans certains aspects précis de la politique budgétaire, placeraient l'économie, et les finances publiques, sur des bases plus solides (encadré 4).

Graphique 14. Le ratio d'endettement public s'est amélioré mais demeure élevé

Note : Dans la partie B du graphique, le « scénario de référence » repose sur les dernières prévisions de l'OCDE concernant le solde primaire, le PIB réel et l'inflation au cours de la période 2017-2019. On pose ensuite l'hypothèse que la croissance du PIB réel demeure constante à 2.2 % par an, de même que le taux d'inflation, à 1.8 %. Le graphique se fonde sur les prévisions du ministère des Finances concernant le solde primaire à compter de 2020-21, puis sur l'hypothèse d'un solde budgétaire constant s'établissant à 2.3 % du PIB. Le « scénario de ralentissement » repose sur le scénario de référence jusqu'en 2019, puis sur l'hypothèse d'un ralentissement de la croissance du PIB réel et de l'inflation à 1 % par an ainsi que d'un déficit primaire de 1 % du PIB chaque année à partir de la période 2020-30.

Sources : Ministère irlandais des Finances ; Perspectives économiques de l'OCDE ; Panorama des administrations publiques de l'OCDE ; et calculs de l'OCDE.

Encadré 3. Simulations de l'impact potentiel de certaines réformes structurelles

Des simulations, fondées sur l'évolution historique des relations observées entre réformes et indicateurs économiques dans les pays de l'OCDE, permettent de jauger l'impact potentiel des réformes structurelles proposées dans cette *Étude économique* (dont plusieurs proviennent du chapitre thématique qui suit). Ces estimations sont calculées dans l'hypothèse d'une mise en œuvre rapide et intégrale des réformes dans trois grands secteurs : réglementation des marchés de produits (RMP), promotion de l'investissement et politique du marché du travail. L'impact de certaines recommandations se compensant (comme une taxe foncière, par exemple, qui remplace un impôt local sur les sociétés) peut, parfois, ne pas avoir été quantifié. En outre, les résultats des simulations se fondent sur des estimations transnationales qui ne prennent pas en compte le contexte institutionnel unique de l'Irlande, qui jouera sur l'efficacité des réformes. Aussi ces estimations ne sont-elles présentées qu'à titre d'illustration. Les changements de politiques publiques retenus comme hypothèses (et précisés dans la note sous le tableau 5) s'inspirent des recommandations spécifiques, des réformes adoptées récemment dans d'autres pays et tiennent compte du contexte politique actuel dans le secteur concerné en Irlande.

Tableau 5. Impact potentiel de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant à un horizon de 10

	ΔPIB par habitant	Impact sur les indicateurs de l'offre		
		PTF	Intensité capitalistique K/Y	Taux d'emploi L/N
	En %		En %	En points de %
Réglementation des marchés de produits (RMP)				
(1) Renforcer la concurrence dans les services juridiques	0.99	0.72	0.15	0.14
(2) Simplifier les procédures de délivrance des permis et autorisations	0.33	0.24	0.05	0.05
Mesures spécifiques de promotion de l'investissement				
(3) Rationaliser la fiscalité locale des entreprises	0.29		0.61	
(4) Poursuivre les mesures d'aide à la R-D des entreprises	0.34	0.34		
Politiques du marché du travail				
(5) Renforcer la formation de la main-d'œuvre	0.09	0.03		0.04
(6) Supprimer de façon plus progressive les prestations au fur et à mesure de l'augmentation des revenus d'activité	0.42			0.28
(7) Augmenter les aides aux services de garde d'enfants	0.23			0.15
Total	2.7			

Note : Les changements de politiques publiques retenus comme hypothèses pour chaque indicateur sont les suivants : (1) l'indicateur OCDE de réglementation des services professionnels est abaissé de 3.5 à 3.2 (ce qui correspondrait à la valeur de cet indicateur si les réformes préconisées étaient menées) ; (2) l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE relatif aux obstacles à l'entrepreneuriat est abaissé de 2 à 1.9 (ce qui correspondrait à la valeur de cet indicateur si les réformes préconisées étaient menées) ; (3) les recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB sont ramenées de 0.8 % à 0 (ce qui est conforme à la recommandation formulée dans le chapitre thématique, consistant à mettre en place une taxe foncière, à large base d'imposition, en remplacement de la taxe foncière sur les biens à usage commercial) ; (4) les dépenses de R-D des entreprises en pourcentage du PIB sont portées de 1.1 % à 1.3 % (soit le niveau moyen dans l'OCDE) ; (5) les dépenses par chômeur consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) en pourcentage du PIB par habitant sont portées de 14 % à 14.5 % (taux moyen dans l'OCDE) ; (6) le complément au revenu familial (*Family Income Supplement*, FIS), une prestation bénéficiant aux salariés modestes, voit son seuil de suppression abaissé à 30 % environ, contre 60 % actuellement, ce qui va dans le sens des réformes préconisées dans OCDE (2015a) et aurait un impact équivalent à une réduction du taux de remplacement représentatif de 76.8 % à 75.4 %, et (7) les dépenses affectées aux services de garde d'enfants en pourcentage du PIB sont portées de 0.9 % à 1 % (qui correspond à l'ampleur des réformes généralement appliquées dans les pays de l'OCDE).

Source : Calculs de l'OCDE d'après Egert et Gal (2017).

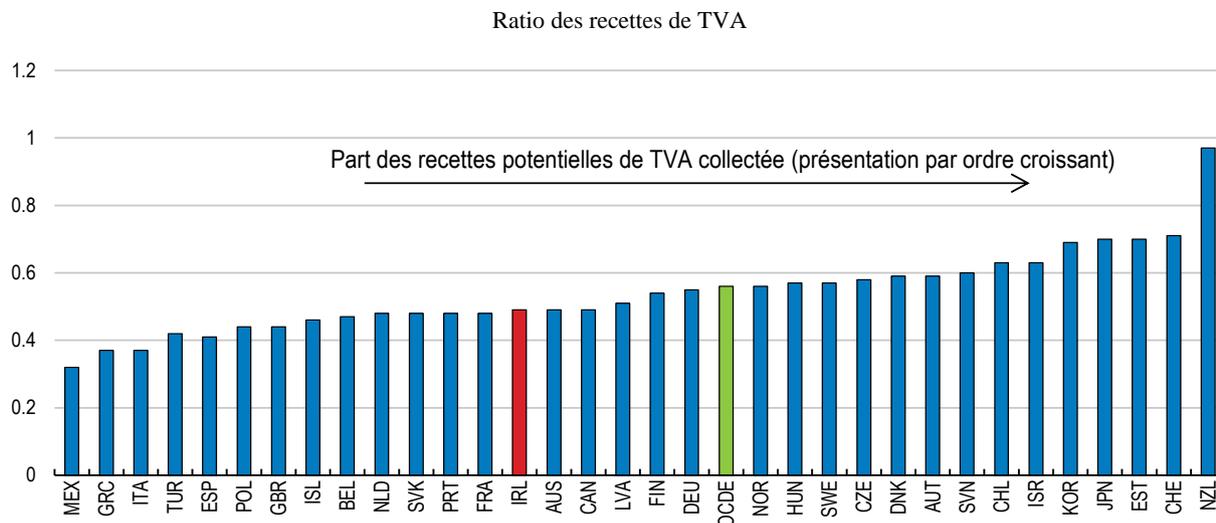
Élargir la base d'imposition tout en favorisant la croissance

Certaines dispositions du système d'imposition irlandais réduisent non seulement l'efficacité de la répartition des ressources en la faussant, mais aussi la base d'imposition. Réformer ces dispositions permettrait de libérer des marges de manœuvre budgétaires, de sorte que le gouvernement serait mieux à même de faire face aux chocs externes à court terme ou d'engager les dépenses nécessaires pour relever les défis qui se profilent à moyen terme.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représente une proportion légèrement plus importante des recettes en Irlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le niveau de respect des règles de TVA est par ailleurs relativement élevé (European Commission, 2017a). Ceci est une bonne chose, étant donné que les taxes sur la consommation sont moins préjudiciables à la croissance que les impôts sur le revenu et sur les sociétés (Johansson *et al.*, 2008). Néanmoins, le système de TVA comporte cinq taux distincts en Irlande, appliqués en fonction du produit taxé. De fait, les pertes de recettes découlant de la différenciation des taux de TVA y sont plus importantes que dans la plupart des autres

pays de l'UE (European Commission, 2017a), l'essentiel des recettes potentielles de TVA n'étant pas collecté (graphique 15 ; OECD, 2016b).

Graphique 15. L'essentiel des recettes potentielles de TVA n'est pas collecté



Note : Le ratio des recettes de TVA (RRT) est le rapport entre les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale.

Source : OCDE, 2016b.

Si l'application de taux réduits de TVA à certains produits destinés aux ménages peut viser à rendre cette taxe plus progressive, l'application de taux plus bas à des éléments tels que les achats effectués dans des restaurants, des hôtels ou des cinémas a probablement un effet inverse. En outre, les taux de TVA préférentiels sont des instruments très inefficaces pour apporter une aide ciblée aux ménages pauvres, par rapport aux prestations sous conditions de ressources (OECD/Korea Institute of Public Finance, 2014). En conséquence, il faudrait éliminer progressivement les exonérations en vigueur pour s'orienter vers un régime de TVA à taux relativement uniforme, tel que celui de la Nouvelle-Zélande. Les autorités pourraient, dans un premier temps, simplifier la structure des taux de TVA, en passant de cinq à trois taux différents. Cela pourrait aller de pair avec la collecte de recettes publiques importantes (Department of Finance, 2017b ; tableau 6). Néanmoins, il faudra sans doute qu'une telle réforme s'accompagne de dépenses sociales afin qu'elle n'ait pas d'effet négatif sur les ménages fragiles.

L'assiette des recettes est également réduite par d'autres taux d'imposition préférentiels qui n'ont guère de justification économique, sociale ou environnementale. Ainsi, s'agissant des droits d'accise sur les carburants, le taux appliqué au gazole est plus faible que celui auquel est assujettie l'essence. Cet écart s'est creusé depuis la crise financière, contribuant à une augmentation notable du nombre de kilomètres parcourus dans des véhicules à moteur diesel (Department of Finance, 2017d). Dans la mesure où les émissions de polluants atmosphériques sont plus importantes pour les véhicules diesel que pour les véhicules à essence (European Commission, 2017b), ce traitement préférentiel a également des conséquences négatives en termes d'environnement et de santé. Un relèvement des droits d'accise prélevés sur le gazole au niveau de ceux appliqués à l'essence serait non seulement justifié sur le plan environnemental, mais il se

traduirait en outre par un surcroît de recettes de 300 millions EUR par an pour le Trésor (Department of Finance, 2017d).

Il est également possible d'accroître le produit des impôts sur la propriété immobilière en actualisant plus régulièrement les valeurs vénales utilisées comme assiettes. Ces impôts comptent parmi ceux dont les effets de distorsion sont les plus limités en termes de réduction du PIB par habitant à long terme (Johansson et al., 2008). L'Irlande a mis en place un impôt foncier local (LPT) en 2013, mais le poids des impôts sur la propriété immobilière en proportion de l'ensemble des recettes fiscales demeure inférieur de moitié environ au niveau observé dans des pays tels que le Royaume-Uni et le Canada. L'impôt foncier local est assis sur la valeur vénale auto-évaluée des biens immobiliers. Néanmoins, dans la plupart des cas, les impôts acquittés actuellement reposent sur la valeur de 2013 des biens immobiliers, sachant qu'une actualisation de ces valeurs prévue en 2016 a été repoussée à 2019. Cela signifie que les ménages résidant dans des zones où la hausse des prix a été particulièrement rapide vont être confrontés à une augmentation spectaculaire de leurs impôts fonciers en 2019. À titre exceptionnel, le gouvernement pourrait envisager un ajustement progressif (sur plusieurs années, par exemple) de la base d'imposition aux valeurs vénales de 2019, afin d'amortir son impact sur les finances des ménages concernés. Il faudrait éviter que cette situation ne se reproduise dans l'avenir, en mettant en place une procédure de réévaluation plus régulière des biens aux fins d'imposition. Cet ajustement devrait être étudié dans le cadre de la révision de l'impôt foncier local que le gouvernement mènera en 2018. Au cours de cette révision, les autorités devraient également prendre en considération les éventuelles retombées négatives de la réévaluation des bases d'imposition sur les ménages modestes et examiner si les politiques publiques actuelles seront suffisantes pour les empêcher de tomber dans la pauvreté. Les seules exonérations d'impôt foncier local en vigueur actuellement s'appliquent à certains types de logements sociaux et aux personnes souffrant de maladies, mais les ménages modestes ont la possibilité, dans certaines conditions, de différer le règlement de leurs obligations au titre de la fiscalité foncière.

Les autorités devraient également continuer à supprimer progressivement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire, qui n'a probablement guère contribué à améliorer l'accessibilité financière du logement, compte tenu des contraintes affectant l'offre de biens d'immobilier d'habitation (évoqués ci-après). Le gouvernement a l'intention d'éliminer peu à peu cette déduction fiscale d'ici à 2020. Il devrait respecter cette échéance et exclure tout report à cet égard. L'élimination de la déduction fiscale au titre des intérêts d'emprunt hypothécaire devrait se traduire par un supplément de recettes publiques légèrement inférieur à 200 millions EUR par an (encadré 4).

Encadré 4. Quantifier l'impact sur le budget des recommandations

Les estimations ci-après offrent une quantification approximative de l'impact sur le budget de certaines recommandations. Il convient de noter que les effets sur le budget de certaines de ces recommandations (telles que le fait d'actualiser plus régulièrement la valeur des biens immobiliers aux fins du calcul de l'impôt foncier local) ne sont pas quantifiables, compte tenu des informations dont on dispose et de la complexité des dispositions fiscales. Ces estimations ne tiennent pas compte des comportements à court terme qui peuvent être induits par tel ou tel changement de politique (conformément aux travaux antérieurs de l'OCDE sur la modélisation des scénarios à long terme ; Johansson, et al. 2013).

Tableau 6. Simulation, à titre d'illustration, des effets sur le budget des recommandations de réforme

Action publique	Mesure	Impact sur le solde budgétaire annuel, % of GDP
Augmentation des dépenses		
Augmentation des dépenses de santé	Accès universel aux services publics de santé et sociaux, allant de pair avec de nouveaux investissements dans le système de soins (tels que mentionnés dans le rapport du Comité sur l'avenir des soins de santé ; Committee on the Future of Healthcare, 2017)	-0.4
Renforcement des programmes de formation	Relèvement de 14 % à 14.5 % en pourcentage du PIB des dépenses par chômeur consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT)	-0.0
Introduction d'une plus grande progressivité dans la suppression des prestations au fur et à mesure de l'augmentation des revenus d'activité	Le seuil de suppression du complément au revenu familial (FIS), une prestation bénéficiant aux salariés modestes, est abaissé à 30 % environ, contre 60 % actuellement.	-0.4
Augmentation des aides aux services de garde d'enfants	Les dépenses affectées aux services de garde d'enfants sont majorées de 0.9 % à 1 % du PIB.	-0.1
Mesures de compensation		
Impact sur le solde budgétaire d'une augmentation du PIB du fait des réformes structurelles définies dans l'encadré 3		
Accroissement du solde budgétaire du fait de l'augmentation du PIB	Les mesures structurelles définies dans l'encadré 3 ont vocation à accroître le taux de croissance du PIB de 2.7 %, et le taux d'emploi de 0.66 point de pourcentage. La variation du taux d'emploi se traduirait par une amélioration de 0.3 point du solde budgétaire à long terme (on estime qu'une variation de 1 % du taux d'emploi améliore le solde primaire d'environ 0.5 point dans le cas de l'Irlande, OECD, 2010). Les gains de productivité sont censés être budgétairement neutres à long terme, conformément aux travaux antérieurs de l'OCDE sur la modélisation des scénarios à long terme ; Johansson, et al. 2013).	0.3
Augmentation des recettes		
Resserrement de la fourchette de modulation des taux de TVA	Simplifier le barème de la TVA en fixant les taux à 5 %, 15 % ou 25 % (en reprenant les estimations budgétaires du ministère des Finances, Department of Finance, 2017c).	0.8
Relèvement des droits d'accise sur le gazole	Les droits d'accise sur le gazole sont augmentés pour être alignés sur ceux de l'essence (en reprenant les estimations budgétaires du ministère des Finances, 2017d).	0.1
Suppression progressive de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire	Supprimer intégralement la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire (en reprenant les estimations budgétaires du ministère des Finances, Department of Finance, 2017e).	0.1
Mise en place d'une taxe sur les logements vacants	Les estimations se fondent sur l'hypothèse d'une taxe sur les logements vacants de 2 % dans les villes de Dublin, Cork, Galway, Limerick et Waterford (et sont calculées à partir des données du recensement de 2016 et excluent les résidences de vacances), et d'une valorisation de ces biens immobiliers inférieure de 20 % à leur valeur marchande dans chaque zone concernée.	0.1

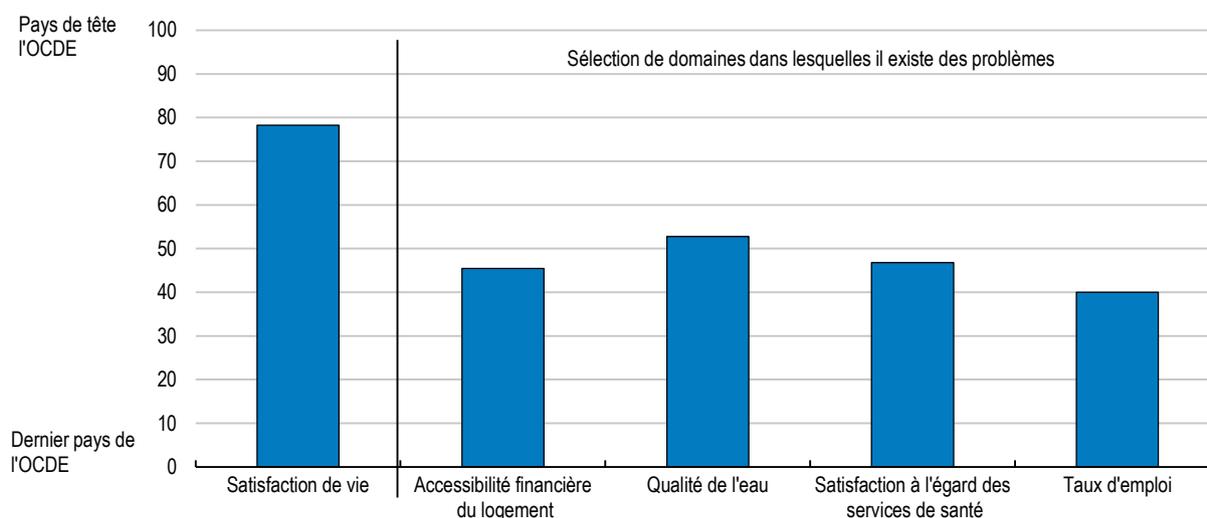
Se saisir des enjeux liés au bien-être à moyen terme

La population irlandaise se caractérise par un niveau élevé de bien-être, affichant une satisfaction à l'égard de l'existence proche du maximum observé parmi les pays de l'OCDE (graphique 16). Comparés aux habitants d'autres économies durement touchées par la crise financière, les Irlandais ont le sentiment que leur sort est nettement plus enviable. Dans les temps à venir, la poursuite de l'augmentation du niveau de vie dépendra de la capacité de l'Irlande à relancer la croissance de la productivité dans les entreprises locales, et ce point est examiné de manière approfondie dans le chapitre thématique de cette *Étude économique*. Par ailleurs, on observe plusieurs dimensions du bien-être sur lesquelles influe l'action des pouvoirs publics et dans lesquelles les marges de progression sont considérables. Pour l'heure, il existe des problèmes à résoudre concernant l'accessibilité financière du logement, l'environnement, le système de santé et

la transition des individus vers l'emploi. Dans de nombreux cas, les ménages les plus fragiles sont ceux qui pâtissent des déficiences dans ces domaines. En conséquence, des réformes judicieusement conçues, axées en priorité sur ces domaines, peuvent être très bénéfiques en termes d'inclusivité. Il est encore possible d'améliorer l'efficacité des dépenses dans certains domaines d'intervention comme les infrastructures publiques et la santé, mais il faudra aussi accroître les dépenses publiques dans certains cas. À cet égard, il est nécessaire de prendre acte des arbitrages entre les dépenses budgétaires actuelles et l'augmentation des recettes, via les réformes fiscales évoquées juste avant.

Graphique 16. Le niveau de bien-être est élevé, mais des progrès sont possibles dans certaines dimensions

Sélections d'indicateurs de bien-être variant sur une échelle de 0 à 100 (allant du dernier au premier des pays de l'OCDE classés suivant l'indicateur considéré)



Note : Ce graphique représente la position relative de l'Irlande par rapport au premier et au dernier des pays de l'OCDE classés suivant la dimension du bien-être considérée. Ainsi, si l'indice est inférieur à 50, l'Irlande est plus proche du dernier pays que du pays de tête de l'OCDE dans la dimension considérée.

Sources : OCDE, *Indicateur du vivre mieux* et *Panorama des administrations publiques*.

Favoriser une augmentation de l'offre de logements

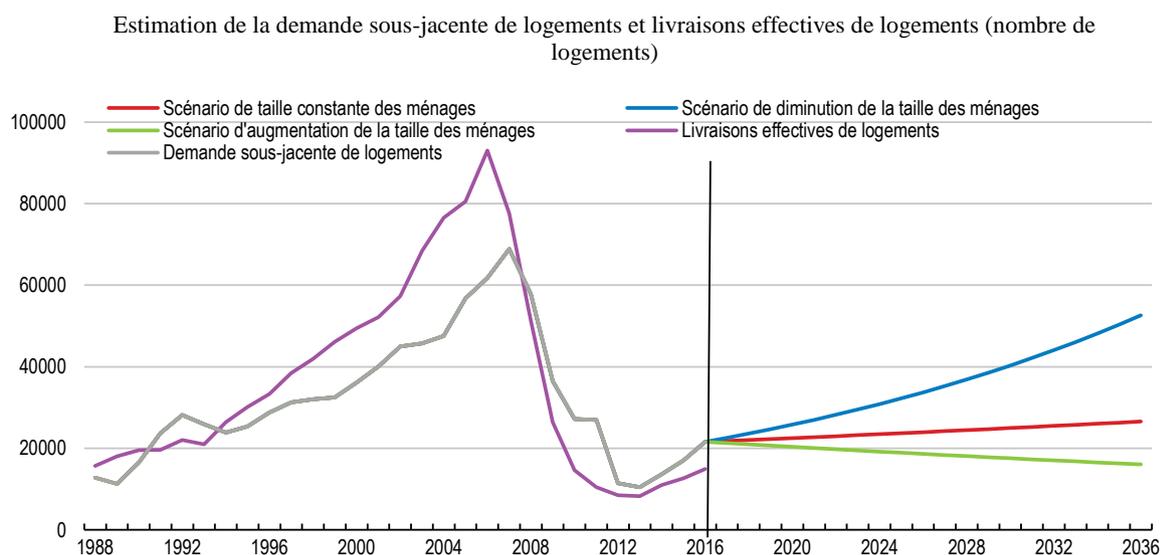
L'offre de logements s'est vivement contractée à partir de la fin de l'année 2007 : l'offre de logements neufs a chuté de plus de 90 % entre 2006 et 2013. Cette contraction de l'offre de biens immobiliers d'habitation a été plus marquée que celle de la demande sous-jacente tout au long de cette période (voir l'appendice 1), compte tenu de la situation d'offre excédentaire observée au cours des années précédentes et d'une réduction de l'accès aux financements des promoteurs immobiliers une fois la crise enracinée.

Le redressement de l'offre de biens immobiliers d'habitation a été modeste ces dernières années. La demande sous-jacente de logements a augmenté plus rapidement que l'offre effective (graphique 17), ce qui s'est traduit par une accélération de la croissance des prix des logements et des loyers (ainsi que nous l'avons déjà mentionné). Ces augmentations ont été rapides à Dublin par rapport au reste du pays. Cela a exacerbé les problèmes d'accessibilité financière du logement et contribué au doublement du nombre de personnes sans abri en Irlande entre le début de 2015 et la mi-2017. Dans le même temps,

la hausse des coûts de logement pour les personnes travaillant dans le secteur des services professionnels a pu entraver la poursuite des flux d'investissement direct étranger (IDE) et les migrations de retour de ressortissants irlandais vivant à l'étranger (European Commission, 2017b).

Les projections concernant la demande sous-jacente de logements soulignent la nécessité d'une augmentation de l'offre de biens immobiliers d'habitation au cours des décennies à venir. Les estimations sont sensibles à l'hypothèse retenue concernant la taille moyenne des ménages (voir l'appendice pour de plus amples informations). Néanmoins, même dans l'hypothèse où la tendance à la diminution de la taille des ménages marquerait le pas (certaines indications en ce sens ressortent du recensement de 2016), la demande de logements neufs serait à l'avenir supérieure au niveau actuel de l'offre annuelle de logements (graphique 17). Si la taille moyenne des ménages continue de diminuer suivant la tendance observée entre 1996 et 2016, plus de 50 000 nouveaux logements par an seront nécessaires d'ici à 2036. En 2017, le parc immobilier d'habitation ne s'est accru que de 19 000 logements neufs environ.

Graphique 17. Le niveau actuel de l'offre de logements est insuffisant pour satisfaire la demande future



Note : Voir l'appendice 1 pour de plus amples informations sur ces estimations. Des travaux antérieurs ont montré que les livraisons de logements d'avant la crise se situaient pour une bonne part dans des zones à faible demande de logements (Kitchin et al., 2012), ce qui signifie que l'offre excédentaire apparente d'alors n'est guère pertinente pour expliquer le solde actuel sur le marché du logement.

Sources : Office central des statistiques ; et estimations de l'OCDE.

Ces dernières années, le gouvernement a adopté des réformes pour améliorer l'accessibilité financière du logement. Les plafonds appliqués pour le versement de la prestation d'aide au logement ont été revus à la hausse et le gouvernement a également mis en place un programme d'aide à l'accession à la propriété. En vertu de ce dispositif, les primo-accédants bénéficient d'un remboursement d'impôt sur le revenu et de retenue à la source sur les intérêts produits par des dépôts (DIRT, Deposit Interest Retention Tax) – au titre des impôts acquittés au cours des quatre années précédentes – pouvant représenter jusqu'à 5 % du prix d'acquisition du logement. Des mesures ont également été adoptées pour plafonner l'augmentation des loyers des logements. Ainsi, les propriétaires ne

peuvent maintenant réviser les loyers que tous les deux ans (et non plus chaque année) et des plafonds ont été fixés concernant l'ampleur des augmentations de loyers (4 % par an) applicables au parc locatif existant dans les régions du pays où ils sont les plus élevés et en hausse. Toutes ces mesures sont susceptibles d'améliorer l'accessibilité financière du logement à court terme, mais elles n'y contribueront guère à un horizon plus éloigné si elles alimentent la montée des prix de l'immobilier d'habitation ou exercent un effet dissuasif sur l'investissement dans le logement locatif.

Pour résoudre ce problème sur le long terme, les décideurs publics doivent mettre l'accent sur des mesures favorisant une augmentation de l'offre de logements. Parmi celles déjà mises en œuvre, l'on citera le LIHAF (Local Infrastructure Housing Activation Fund), dont la vocation est d'aider à construire des infrastructures publiques locales propres à faciliter le développement immobilier (la construction de voies d'accès, par exemple), et l'introduction de procédures d'urbanisme accélérées pour la construction de grands ensembles. Dans le budget 2018 a été annoncée une déduction fiscale pouvant aller jusqu'à 5 000 EUR au titre des dépenses engagées avant la mise en location sur le marché immobilier de biens précédemment vacants. Étant donné que l'on ignore dans quelle mesure cela renforcera l'offre de logements locatifs, le gouvernement devrait également envisager d'introduire un taux majoré pour l'impôt périodique sur la propriété immobilière lorsqu'il s'applique aux biens immobiliers laissés vacants en zone urbaine.

Les coûts de construction des logements sont sensiblement plus élevés en Irlande que dans d'autres pays européens (Lyons, 2017), la sévérité du règlement de la construction en étant sans doute l'un des facteurs explicatifs. Le gouvernement n'a pas publié ni réalisé un examen approfondi des coûts de construction des logements visant à cerner les causes de cette situation, mais la rigueur des règles relatives à la construction de logements n'y est probablement pas étrangère. Les règlements modificatifs nationaux relatifs à l'encadrement de la construction introduits en mars 2014 imposaient une auto-certification de la sécurité et de la qualité des logements effectuée par un professionnel inscrit à l'Ordre des architectes. Cette approche réglementaire diffère de celle adoptée par d'autres pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, où il incombe aux collectivités locales de réaliser des inspections et de certifier les bâtiments. Des éléments indiquant que ces obligations d'auto-certification ont gonflé les coûts de construction des logements ont débouché sur un examen ministériel et, in fine, sur un assouplissement des règles applicables aux maisons individuelles et aux agrandissements de logements (Reynolds, 2015). Le gouvernement devrait également supprimer la procédure d'auto-certification pour les immeubles collectifs. Cela devra néanmoins s'accompagner d'investissements publics, afin de permettre aux collectivités locales de réaliser davantage d'inspections et de faire appliquer de manière cohérente la réglementation.

Des conseils locaux ont également adopté de nouvelles dispositions qui ont peut-être entravé la construction de logements neufs. Ainsi, le conseil municipal de Dublin a adopté des normes plus strictes en matière de logement en 2008. À l'heure actuelle, la taille minimum autorisée des logements à Dublin est une des plus grandes d'Europe (45 m² pour un appartement comportant une chambre) et les appartements orientés au nord sont interdits. La hauteur des nouveaux bâtiments est également limitée à sept étages dans la plupart des districts. Ces règles alourdissent les coûts de logement et contribuent à réduire la densité de population dans la capitale (qui est déjà une ville à faible densité de population par rapport à d'autres capitales européennes comme Londres, Berlin et Paris). En outre, elles ont un impact négatif en termes d'inclusivité, dans la mesure où elles réduisent le parc de logements abordables disponibles sur le marché privé. Le gouvernement irlandais a récemment publié un projet actualisé de guide pour la

construction d'appartements, qui énonce certaines mesures de nature à accroître la densité des logements. Ainsi, le nombre admissible d'unités d'habitation par étage a été revue à la hausse et les obligations relatives au nombre de places de stationnement de véhicules par résidence ont été assouplies dans les quartiers dotés d'un bon accès aux transports publics.

En vue de promouvoir la construction de logements dans les centres urbains irlandais, il faudrait redoubler d'efforts pour identifier les terrains sous-utilisés occupant des emplacements privilégiés. À Dublin, on trouve des sites de plusieurs acres à des emplacements de choix occupés par des casernes, des dépôts d'autobus et des complexes industriels qui sont vides ou ne sont plus utilisés au maximum de leur capacité (Lyons, 2016). Les conseils locaux pourraient modifier le zonage de certains de ces sites dans une optique de mixité fonctionnelle, notamment afin qu'ils puissent être utilisés aux fins d'habitation. Par ailleurs, il serait peut-être envisageable de mettre en place un impôt foncier pour favoriser une utilisation plus efficiente des terres. L'Irlande est certes dotée aujourd'hui de différents impôts fonciers, tels que les taxes sur les biens immobiliers à usage commercial (*commercial rates*), un impôt foncier local, une taxe sur les biens fonciers vacants et un droit de timbre (tous assis sur la valeur vénale des biens), mais il n'existe aucun impôt purement foncier qui soit prélevé sur la valeur des terrains. Or, outre le fait qu'il favorise une meilleure utilisation des terres, un impôt purement foncier n'exerce quasiment aucun effet de distorsion sur les décisions d'investissement des ménages et des entreprises (Blöchliger, 2015). De fait, certains prélèvements en vigueur, comme les taxes sur les biens immobiliers à usage commercial, susceptibles de fausser la trajectoire de croissance des entreprises (point qui est examiné de manière plus approfondie dans le chapitre thématique) pourraient être remplacés par un impôt foncier à taux uniforme. Cette substitution pourrait être sans incidence sur les recettes, mais elle exigerait de recourir à de nouvelles méthodes permettant d'exclure de l'évaluation des terrains la valeur des améliorations qui leur ont été apportées (Blöchliger, 2015). D'autres pays européens, comme le Danemark et l'Estonie, appliquent aujourd'hui un impôt foncier assis sur la valeur des terrains.

Améliorer la viabilité écologique

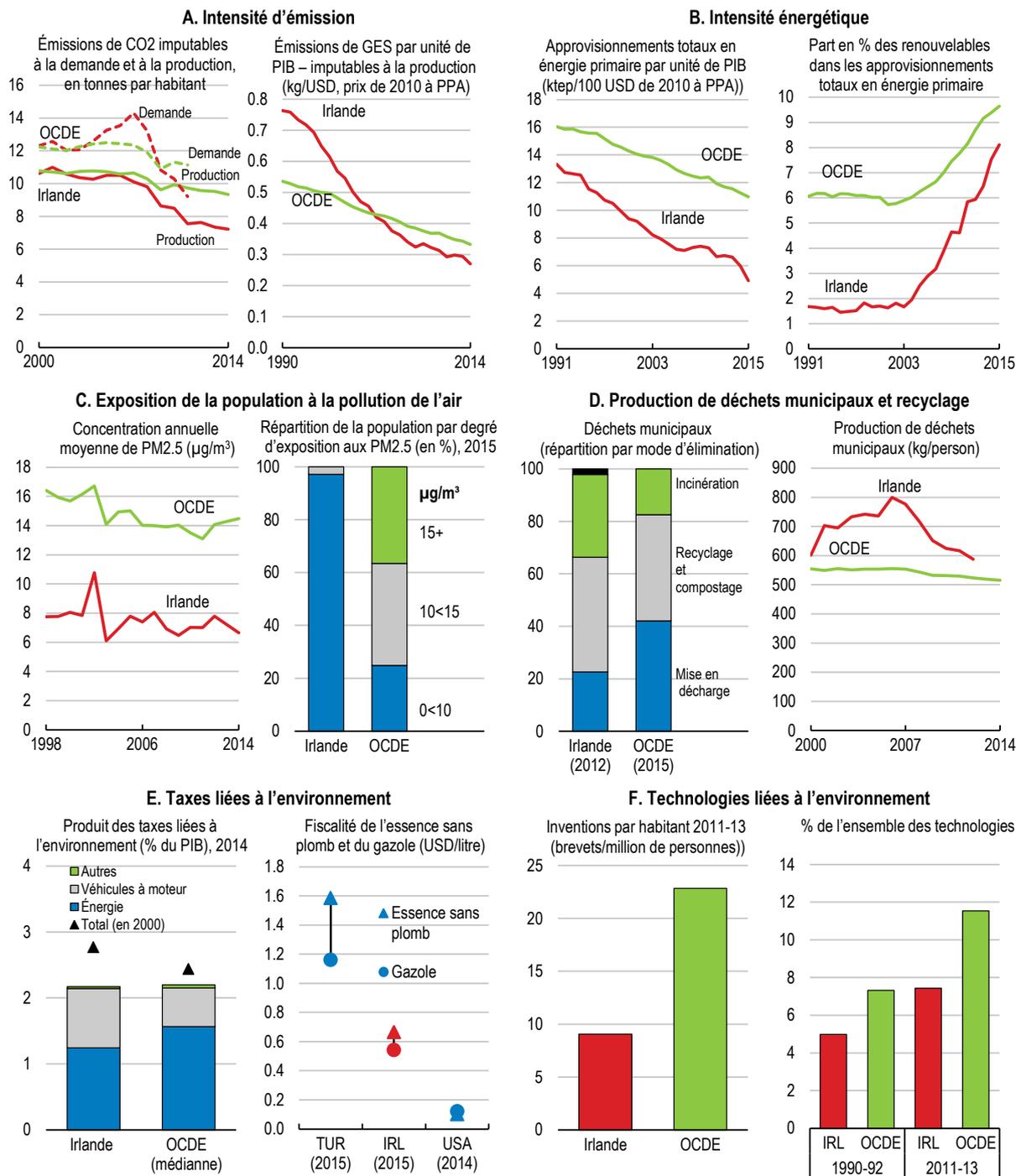
L'Irlande jouit d'une qualité de l'air qui est parmi les meilleures des pays de l'OCDE, car elle possède peu d'industries polluantes et peu de grandes conurbations et bénéficie de son exposition aux vents venant de l'océan Atlantique (graphique 18, partie C). Ses émissions de dioxyde de carbone (CO₂) par habitant sont inférieures à la moyenne de l'OCDE et diminuent depuis quelques années (graphique 18, partie A), ce qui tient à la transition vers des centrales électriques au gaz et, plus récemment, au développement des renouvelables. Néanmoins, il serait possible d'augmenter la part de l'énergie d'origine renouvelable. Conformément à la directive de l'UE sur les énergies renouvelables, l'Irlande ambitionne de porter la part de celles-ci dans la consommation totale d'énergie de 8.6 % en 2014 à 16 % en 2020.

La production de déchets ménagers est en baisse, mais reste supérieure à la moyenne de l'OCDE rapportée au nombre d'habitants (graphique 18, partie D). Les volumes recyclés progressent, mais l'Irlande met en décharge plus de déchets que la plupart des pays de l'UE (Central Statistics Office, 2016). Les quantités mises en décharge ont d'ailleurs augmenté en 2016 par rapport à l'année précédente, obligeant les pouvoirs publics à affecter de nouveaux espaces à l'enfouissement des déchets. La poursuite de la diminution de la mise en décharge devrait demeurer une priorité pour les responsables de l'élaboration des politiques.

Les infrastructures de l'eau de l'Irlande doivent être une cible prioritaire des investissements environnementaux. Dans de nombreux endroits, les stations d'épuration ne sont pas en mesure de respecter les normes de l'UE, ce qui est préjudiciable à la qualité des cours d'eau et à la santé publique (Expert Commission on Domestic Public Water Services, 2016 ; European Commission, 2017c). D'après les estimations, près de la moitié de l'eau traitée est perdue pour cause de fuites sur le réseau, soit une proportion deux fois plus importante environ qu'au Royaume-Uni (Irish Water 2015). En outre, dans certaines régions, les ménages sont régulièrement invités par les autorités à faire bouillir l'eau avant consommation en raison de sa contamination. Selon les chiffres de l'Agence pour la protection de l'environnement, à la mi-2017, l'approvisionnement en eau de quelque 15 % de la population présentait un risque immédiat et nécessitait des mesures correctrices. On estime qu'Irish Water devra investir près de 14 milliards EUR entre 2018 et le milieu des années 2030 pour que l'infrastructure atteigne un niveau acceptable. Vu que les redevances sur l'eau à usage domestique ont été supprimées au début de 2017, les nouveaux investissements seront en grande partie financés par les recettes fiscales générales (ainsi que par le produit de quelques droits perçus auprès des usagers non domestiques). Le gouvernement devrait continuer de revoir le régime de tarification de l'eau à usage domestique afin de donner à Irish Water des certitudes au sujet des financements à moyen terme.

Dans le cadre des futurs investissements dans les infrastructures environnementales, il conviendra de rechercher des moyens d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, aujourd'hui inférieure à la moyenne de l'UE (IMF, 2017). Par exemple, plus d'efforts devraient être faits pour recueillir systématiquement des informations sur le rendement financier et non financier des actifs existants. Le manque de données est l'une des causes des décisions d'investissement non optimales prises dans le secteur de l'eau (Irish Water, 2015), mais les décisions concernant d'autres types d'infrastructures ont également pâti du déficit de données sur les actifs. Le gouvernement a préparé un plan de dépenses d'infrastructures à moyen terme, lequel est coordonné et mis en phase avec le cadre national de planification. Pour la planification future des infrastructures, de meilleures informations sur le fonctionnement des infrastructures existantes seront très profitables à l'évaluation des projets et des coûts d'entretien. Peut-être serait-il possible aussi d'améliorer le cadre institutionnel afin de veiller à maximiser le rendement des projets d'investissement pour la collectivité. Ainsi, l'organisation d'un processus de consultation des utilisateurs futurs devrait devenir obligatoire avant le développement des projets.

Graphique 18. Les indicateurs de croissance verte brossent un tableau contrasté



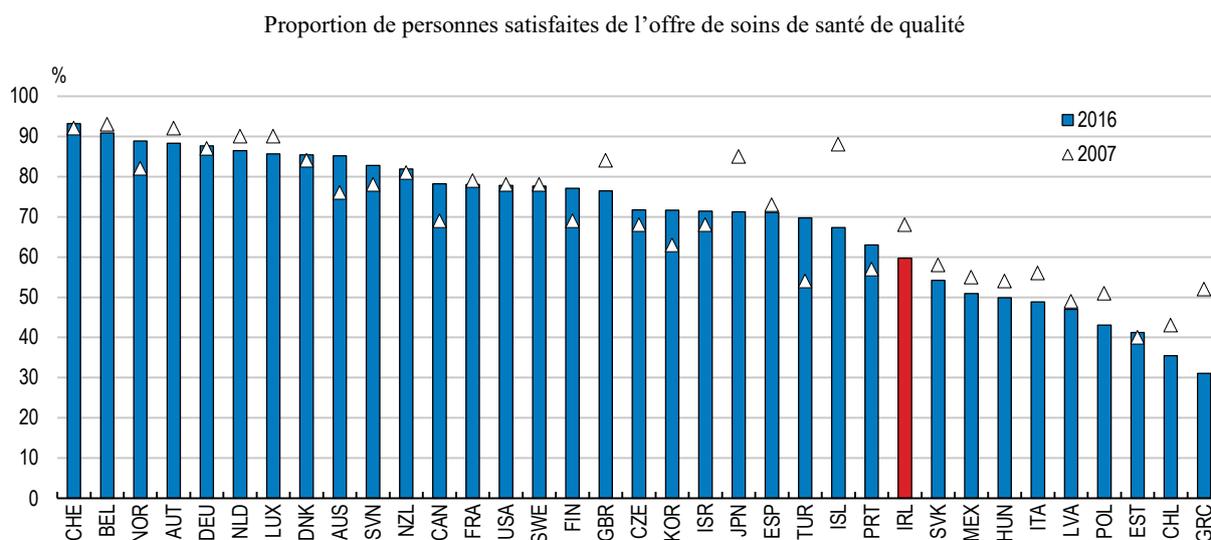
Source : OCDE (2017), Indicateurs de croissance verte (base de données).

Étendre la fourniture de soins de santé de qualité

Un système de santé performant est également essentiel pour soutenir le taux d'activité et promouvoir le bien-être global de la population irlandaise. Si l'on en croit les prévisions

démographiques, le taux de dépendance économique devrait augmenter avec l'arrivée, entre 2016 et 2031, de 600 000 individus supplémentaires (soit 13 % de la population de 2016) dans la tranche d'âge des plus de 50 ans. Or, le système de santé peine déjà à répondre aux besoins de la population. Le niveau de satisfaction des citoyens à l'égard des soins de santé était en 2016 inférieur à celui enregistré dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 19) et décline depuis 2007. Cette baisse coïncide avec la chute des dépenses publiques de santé pendant la crise (Nolan et al., 2015). Le système de santé est en outre inégalitaire, l'écart au niveau de l'état de santé entre les individus à revenu élevé et à bas revenu étant plus important que dans la moyenne des pays de l'OCDE (OECD and European Observatory on Health Systems and Policies, 2017).

Graphique 19. De nombreux Irlandais ne sont pas satisfaits du système de santé



Source : OCDE, Panorama des administrations publiques 2017.

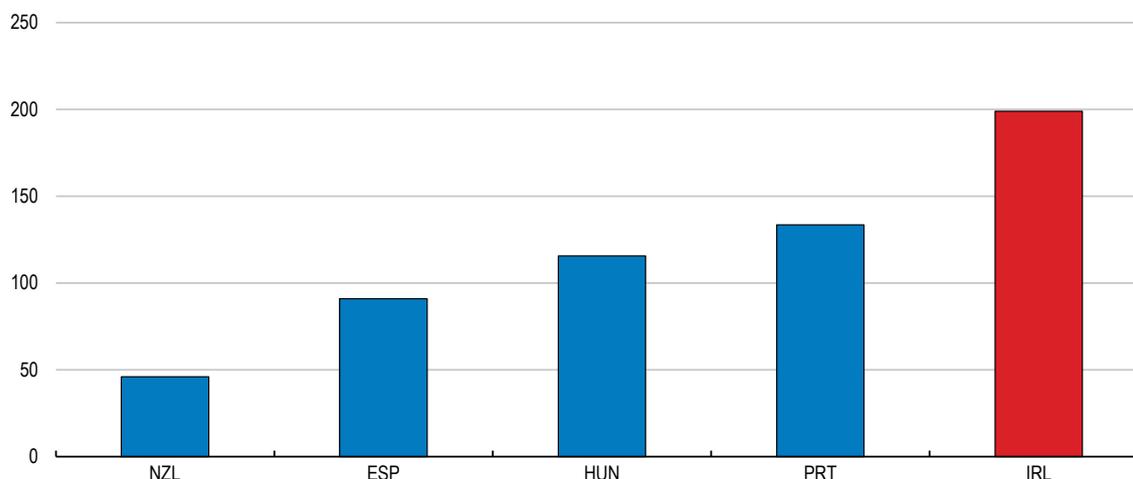
Contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, l'Irlande n'a pas mis en place de couverture universelle pour les soins de santé primaires. Les ménages à bas revenu bénéficient d'une carte (*Medical Card*) qui leur ouvre droit à la gratuité des consultations de généraliste et de la délivrance de médicaments sur place (moyennant des frais d'ordonnance minimales). Les consultations de généraliste sont également gratuites pour les enfants de moins de six ans et les adultes de plus de 70 ans. Si environ la moitié de la population a souscrit à une assurance médicale privée, le montant des primes est élevé (Pacific Prime, 2016) et un ticket modérateur est appliqué à de nombreux services, dont les soins primaires (OECD and European Observatory on Health Systems and Policies). Les frais de santé peuvent par conséquent atteindre des niveaux prohibitifs pour une catégorie de la population dont les revenus sont inférieurs à la moyenne, mais qui ne peuvent prétendre aux services gratuits.

Les coûts élevés, mais également l'engorgement du système hospitalier entravent l'accès aux soins de santé et entraînent de très longs délais d'attente (OECD, 2016a ; graphique 20). Les personnes sans assurance maladie peuvent rencontrer des difficultés particulières dans leur accès aux soins, les patients couverts par une assurance maladie privée pouvant bénéficier d'une prise en charge plus rapide au sein du système public (Committee on the Future of Healthcare, 2017). Les consultants médicaux des hôpitaux publics privilégient en outre parfois de manière disproportionnée les patients

couverts par une assurance, pour lesquels ils sont rémunérés à l'acte (et non sur une base de salaire, comme cela est le cas pour les patients du système public ; Department of Health, 2014). Ce système de soins à deux vitesses est l'un des facteurs à l'origine des inégalités au niveau de l'état de santé.

Graphique 20. Les délais d'attente pour les actes médicaux sont longs

Nombre de jours d'attente pour les patients en attente d'un acte médical, 2016 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Note : Le graphique illustre le délai d'attente moyen pour divers actes ; opération de la cataracte, pontage coronarien, ablation de la prostate, hystérectomie, chirurgie de la hanche et du genou. Les données sont celles de 2015 pour la Nouvelle-Zélande et de 2016 pour tous les autres pays.

Source : *Statistiques de l'OCDE sur la santé 2017*.

Face à ces défis, une commission multipartite a été mise en place et chargée de concevoir un programme d'action pour fournir un large accès à des services de santé de qualité au sein d'un système de santé à vitesse unique. La commission a rendu son rapport final en mai 2017. Plusieurs des recommandations formulées par ses auteurs devraient être examinées avec intérêt par le gouvernement. L'une d'elles prône la distribution d'une nouvelle carte (« *Carta Slainte* ») à tous les Irlandais, qui leur permettrait d'accéder aux services sociaux et services de santé publics. La commission recommande en outre d'augmenter les investissements dans les infrastructures et les effectifs de la santé, afin de répondre à une demande en pleine expansion. Si l'on tient compte de l'inflation et de l'évolution démographique, la mise en œuvre du programme nécessiterait d'accroître les financements d'au moins 7 % chaque année pendant cinq ans, ainsi que de mobiliser une enveloppe supplémentaire de 3 milliards d'euros à titre de financement de transition. La commission estime que ces besoins pourraient être financés par les recettes fiscales générales, les paiements directs des ménages ne contribuant qu'à une plus faible hauteur aux frais de santé.

Ces dernières années, le financement à l'activité s'est progressivement répandu dans les hôpitaux pour remplacer le système de dotations globales, synonyme de dépassement des coûts de santé (OECD, 2015 ; tableau 6). L'efficacité des dépenses de santé peut toutefois être encore améliorée. La structure de financement des dépenses de santé par le secteur public devrait de plus en plus inciter les patients à s'orienter vers des structures extrahospitalières. En effet, le gouvernement a récemment institué un bureau de

programmation dont la mission est d'inspirer des réformes réorientant le modèle de soins en faveur des soins primaires et de proximité. À cet égard, la chirurgie ambulatoire (dans les cas où elle est indiquée) et le traitement en ambulatoire de certaines pathologies, telles que l'asthme, devraient être encouragés. Une hausse de la proportion des dépenses publiques de santé allouée aux soins primaires pourrait favoriser ces réformes, qui permettraient de réduire les coûts. Si l'on continue de donner aux consultants médicaux la possibilité de traiter aussi bien des patients privés que des patients du système public, il conviendrait de passer progressivement d'une rémunération à l'acte au profit d'une rémunération ne dépendant ni du volume de soins ni de la proportion de patients des systèmes public et privé. Il faudrait toutefois veiller à ce qu'une telle réforme soit conçue de manière à ne pas nuire à la fidélisation des consultants médicaux, compte tenu à la fois de l'augmentation future des besoins en soins de santé et de la propension générale des médecins irlandais à émigrer (OECD and European Observatory on Health Systems and Policies, 2017).

Tableau 7. Recommandation de l'Étude précédente sur les dépenses de santé

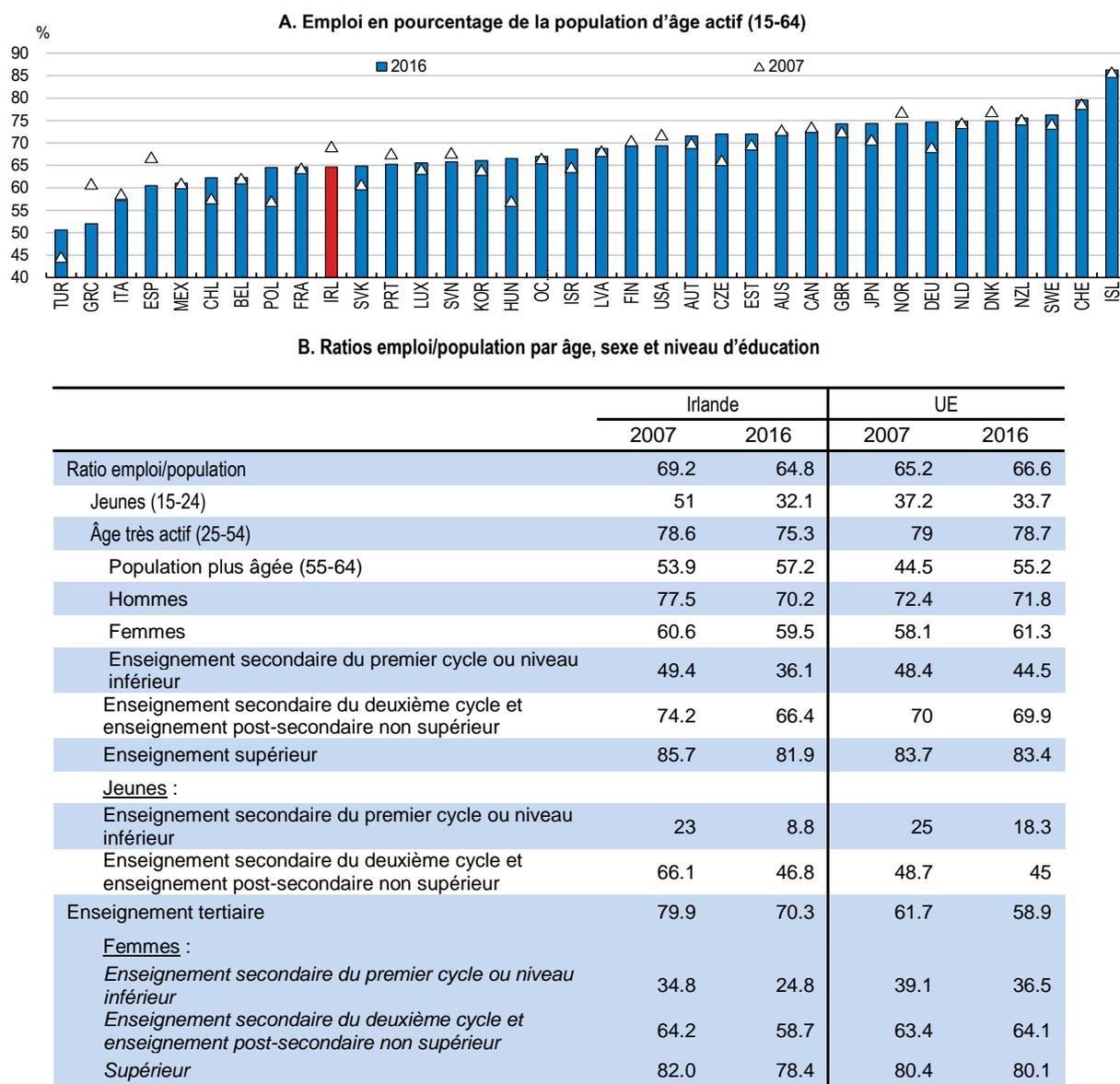
Recommandation	Mesures prises depuis l'Étude de juillet 2015
Améliorer l'efficacité des dépenses de santé, notamment en mettant pleinement en œuvre le principe selon lequel « l'argent suit le patient » en matière de dépenses de santé, et publier des indicateurs améliorés des résultats financiers et opérationnels des hôpitaux.	Depuis janvier 2016, les hospitalisations et les soins ambulatoires dans les 38 plus grands établissements hospitaliers publics sont financés à l'activité (principe auparavant intitulé « l'argent suit le patient »), une réforme qui a été étendue à quatre hôpitaux supplémentaires en 2017, portant à 42 sur 48 le nombre des établissements hospitaliers publics concernés. Un examen intitulé <i>Acute Hospital Expenditure Review</i> a été mené et publié en juillet 2017. Consacré aux dépenses de référence des hôpitaux publics de soins aigus depuis 2011, cet examen met en évidence l'évolution des dépenses hospitalières et les facteurs qui les déterminent. Il s'intéresse également aux volumes d'activité et analyse la productivité au fil des années afin de mettre au jour d'éventuelles améliorations.

Améliorer le taux d'activité

Améliorer l'intégration de certains groupes de population au marché du travail peut également avoir des retombées positives sur le bien-être. La proportion de la population irlandaise d'âge actif occupant un emploi est faible par rapport à celle d'autres pays de l'OCDE (graphique 21). Les taux d'emploi sont particulièrement bas parmi les personnes faiblement qualifiées, un phénomène exacerbé chez les jeunes (graphique 21, partie B). Chez ces derniers, l'écart de taux d'emploi entre les personnes peu qualifiées et les personnes très qualifiées est le plus élevé de tous les marchés du travail de l'UE. Le taux d'activité des femmes est également relativement faible, en particulier dans la tranche d'âge des 40-49 ans, et les femmes moins qualifiées ont plus de risques d'être exclues du marché du travail que dans d'autres pays de l'OCDE.

Les inégalités de revenu et la pauvreté en termes de revenu marchand sont d'un niveau élevé en Irlande (graphique 22). Le système performant de protection sociale parvient cependant à réduire considérablement les fortes inégalités de revenu marchand et la pauvreté, cette réduction par les prestations sociales étant la plus importante des pays de l'OCDE (graphique 22).

Graphique 21. L'utilisation de la main-d'œuvre reste faible et varie selon les groupes

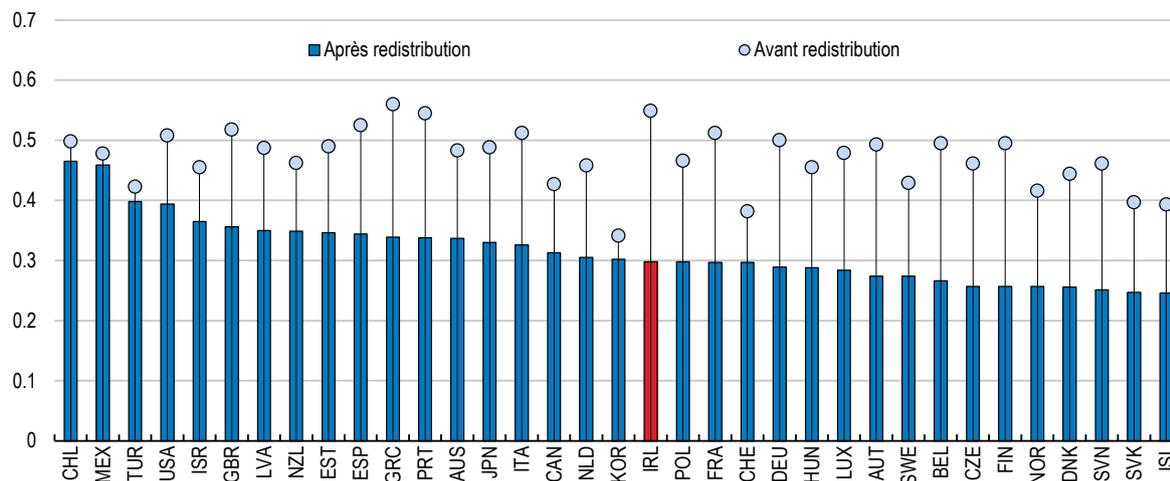


Source : OCDE (2017), Perspectives de l'emploi de l'OCDE (base de données). Enquête d'Eurostat sur les forces de travail (base de données).

Certains aspects du système de protection sociale risquent d'agir comme autant de contre-incitations à l'activité auprès des chômeurs ayant un conjoint et des enfants. La suppression du droit aux allocations de chômage peut parfois se traduire par un taux d'imposition de l'activité très élevé. Les taux de remplacement du revenu à l'issue d'une période de chômage de cinq ans sont en effet parmi les plus élevés de l'OCDE (graphique 23). Les allocations de chômage étant forfaitaires, elles peuvent avoir un effet de contre-incitation particulièrement marqué pour les travailleurs faiblement rémunérés. Les allocations de logement peuvent également alourdir le taux d'imposition de l'activité si elles sont versées uniquement aux chômeurs. En revanche, la prestation d'aide au logement (*Housing Assistance Payment*, HAP) propose un système complet d'aides, qui a l'intérêt de permettre aux bénéficiaires de l'HAP de continuer de travailler à temps plein

tout en conservant leurs aides au logement. Cette prestation est versée aux personnes dont la situation, telle qu'évaluée via un examen (*Housing Needs Assessment*) par l'autorité locale compétente, le justifie.

Graphique 22. Le système de prélèvements et de transferts réduit les inégalités élevées de revenu marchand



Note : Les données correspondent à 2013 pour le Chili, et 2012 pour le Japon. Le coefficient de Gini est calculé pour le revenu disponible des ménages après impôts et transferts, ajusté pour tenir compte des différences de taille des ménages. Il varie entre zéro (égalité parfaite de revenu) et un (inégalité parfaite de revenu). Des valeurs croissantes du coefficient de Gini indiquent par conséquent un creusement des inégalités au niveau de la répartition des revenus.

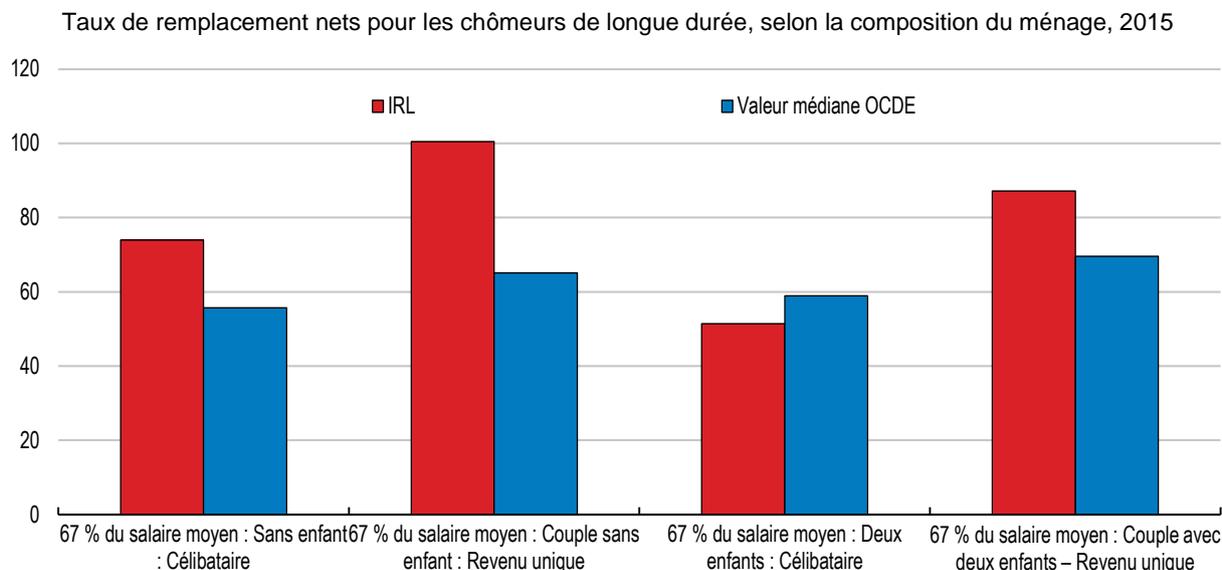
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

Les pouvoirs publics ont mis en place des mesures compensatoires visant à abaisser le taux d'imposition de l'activité. L'une d'entre elles, le complément au revenu familial (*Family Income Supplement, FIS*), est un versement dont le montant est égal à 60 % de la différence entre le revenu hebdomadaire d'une famille et un revenu limite fixé en fonction de la taille de la famille. Le FIS permet de faire baisser le taux d'imposition de l'activité des personnes dont les revenus varient entre 50 % et 100 % du revenu moyen (soit 32 000 EUR par an). Toutefois, cette mesure se traduit par un taux d'imposition effectif marginal de 60 % sur le revenu supplémentaire des bénéficiaires. Conformément à la recommandation formulée dans l'*Étude économique de l'Irlande* menée par l'OCDE en 2015, le gouvernement devrait réduire de façon plus progressive le montant du FIS à mesure que le revenu augmente (OECD, 2015). Cette mesure permettrait de récompenser les ménages à bas revenu qui progressent sur l'échelle des revenus. Dans le même ordre d'idée, le gouvernement a diminué ces dernières années, bien que de manière marginale, le taux du prélèvement social universel (*Universal Social Charge, prélèvement destiné à financer le système de sécurité sociale*) applicable aux travailleurs faiblement rémunérés.

Des obligations de recherche d'emploi correctement mises en application, et qui conditionnent le versement des prestations sociales, peuvent également promouvoir une participation plus active au marché du travail. Le caractère conditionnel des prestations peut sembler rigoureusement respecté, dans le sens où les réglementations en vigueur stipulent que les bénéficiaires des allocations de chômage doivent accepter tous les emplois qu'ils sont capables d'exercer, indépendamment de leur salaire ou de l'emploi qu'ils occupaient précédemment. Toutefois, la notion d'« offre d'emploi compatible », telle qu'elle est définie actuellement, est trop contraignante pour être appliquée dans les faits. Comme le recommandait l'*Étude économique de l'Irlande* menée en 2015 par

l'OCDE, les autorités devraient s'employer à la définir plus clairement du point de vue de la mobilité professionnelle et des rémunérations antérieures du demandeur d'emploi.

Graphique 23. Les taux de remplacement nets sont relativement élevés

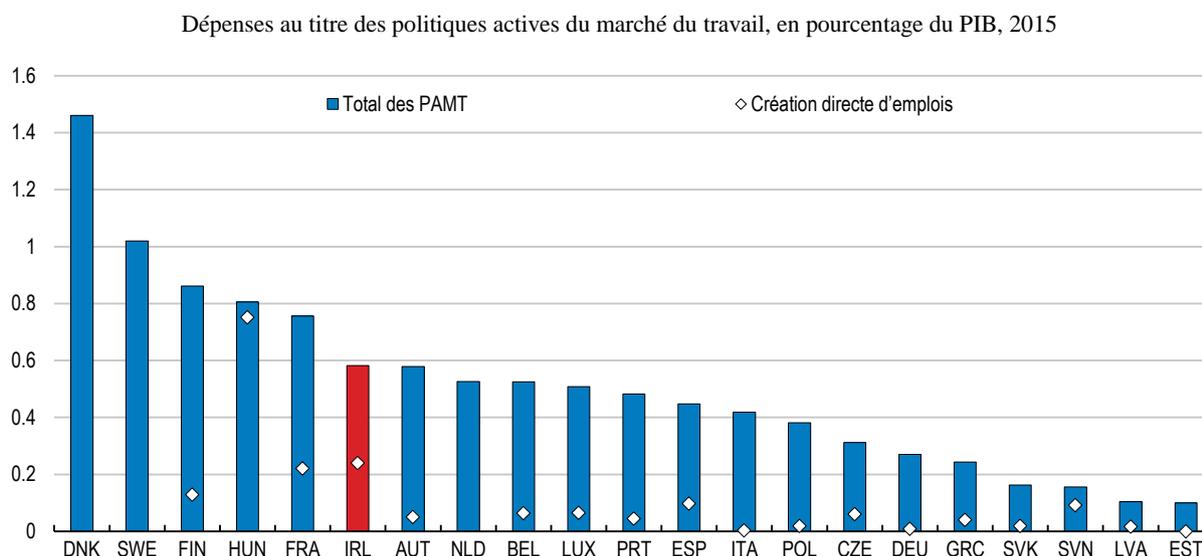


Note : Les taux de remplacement nets désignent le revenu après impôts en proportion des gains antérieurs. Ce revenu inclut l'aide sociale, les allocations familiales et les allocations de logement au cours du 60^e mois de chômage. « 67 % du salaire moyen » désigne des gains antérieurs équivalents à 67 % du salaire moyen. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire moyen se rapporte aux gains antérieurs du conjoint chômeur uniquement ; le deuxième conjoint est supposé être « inactif » sans rémunération et sans antécédents récents dans l'emploi.

Source : OCDE, *Modèles impôts-prestations*.

Si les dépenses totales par chômeur consenties en Irlande au titre des programmes actifs du marché du travail (PAMT) avoisinent celles de la moyenne de l'OCDE, une partie de ces dépenses est inefficace. La part de la création directe d'emplois dans les PAMT est élevée par rapport à la plupart des pays de l'UE (graphique 24). Toutefois, les effets certes immédiats de la création directe d'emplois sont contrebalancés par la durée généralement limitée des programmes, à l'issue desquels les perspectives d'emploi tendent à être modestes (Card et al., 2015). L'objectif de création directe d'emplois devrait être exclusivement ciblé sur les personnes présentant un risque élevé d'exclusion sociale (Browne, 2017). Les PAMT qui comportent une aide à la recherche d'emploi sont souvent efficaces pour permettre aux chômeurs de retrouver un travail, alors que ceux qui visent le développement des compétences peuvent avoir des retombées positives sur les perspectives d'emploi à plus long terme (Department of Public Expenditure and Reform, 2013). Il conviendrait de réfléchir à la possibilité d'augmenter la proportion des programmes de formation dans l'offre de PAMT.

Graphique 24. La ventilation des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail peut être améliorée



Note : On ne dispose pas de données sur la création directe d'emplois pour le Danemark, la Suède et les Pays-Bas.

Source : Base de données OCDE/CE sur les programmes du marché du travail, Programmes du marché du travail.

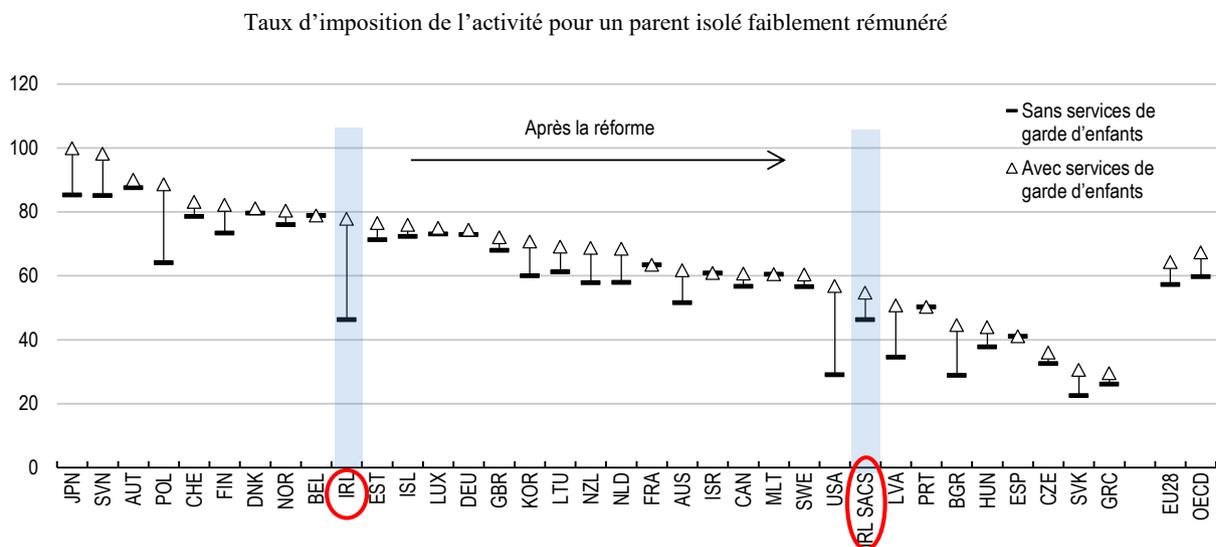
Certains programmes de développement des compétences récemment mis en œuvre en Irlande, tels que « Springboard+ » et « Momentum », se sont révélés particulièrement efficaces pour améliorer les perspectives d'emploi. Ces deux programmes tiennent compte des pénuries de compétences identifiées. « Springboard+ » est destiné aux travailleurs hautement qualifiés (diplômés de l'université ou équivalent) qui souhaitent actualiser leurs compétences ou en acquérir de nouvelles, et ses bénéficiaires affichent un taux d'emploi élevé après l'avoir suivi (Department of Education, 2016).

« Momentum » vise, pour sa part, à offrir des places dans l'enseignement et la formation aux chômeurs de longue durée, notamment aux personnes peu qualifiées. Il s'agit d'un dispositif intégré qui comporte des mesures de formation, de placement dans l'emploi et de mise en confiance. Parmi ses bénéficiaires, 24 % et 6 % avaient retrouvé un emploi respectivement à temps plein ou à temps partiel deux mois après avoir mené à terme le programme (Exodea consulting, 2014), un résultat remarquable par rapport à des programmes similaires mis en œuvre dans de nombreux autres pays (Card et al., 2015). Le nombre de chômeurs de longue durée susceptibles d'être admissibles à ce programme ayant considérablement diminué, le dispositif est suspendu depuis février 2016.

Compte tenu de la proportion relativement élevée de chômeurs de longue durée que continue d'afficher l'Irlande, la mise en place de dispositifs efficaces pour les aider à se réinsérer dans l'emploi est un moyen important pour améliorer l'emploi global et le bien-être de certains travailleurs marginalisés. Ces programmes doivent être axés sur l'acquisition de compétences fondamentales. De fait, SOLAS, l'agence chargée de superviser l'organisation de la formation continue, propose des programmes de ce type. Dans ce contexte, SOLAS est en train de développer un système d'information (Programme and Learner Support System, PLSS), qui recueillera des données sur les bénéficiaires afin de suivre leur parcours dans l'enseignement supérieur ou dans l'emploi. Les autorités devraient déployer intégralement ce système d'information et développer ces programmes, qui se révèlent des plus efficaces.

Le faible taux d'activité des femmes en Irlande s'explique par un taux d'imposition implicite élevé du travail, dû à la suppression relativement rapide des prestations versées sous condition de ressources pour les familles avec enfants et aux coûts élevés des services d'accueil pour les enfants (Browne, 2017). Face à cette situation, le gouvernement lance actuellement un dispositif unique de soutien à une offre de services de garde abordables (Single Affordable Childcare Scheme, SACS) (tableau 8), qui versera une aide financière pour la garde d'enfants aux personnes qui occupent un emploi, suivent des études ou une formation, ou effectuent des travaux d'intérêt général, et dont le montant est appelé à baisser progressivement à mesure que leur revenu augmente. Cette aide sera versée pour 40 heures hebdomadaires de garde d'enfants si les deux parents travaillent, suivent des études ou une formation, ou effectuent des travaux d'intérêt général, ou à 15 heures hebdomadaires dans les autres cas. Ces modalités, qui renforcent, pour les parents, les incitations à travailler ou à suivre des études, encourageront de fait plus fortement les femmes à reprendre un emploi, en particulier s'il s'agit de mères célibataires faiblement rémunérées (graphique 25). Le taux d'imposition de l'activité restera malgré tout relativement élevé pour les femmes peu qualifiées vivant en couple, ce qui s'explique en partie par leur faible potentiel de revenu et par la suppression peu progressive du FIS lorsque le deuxième membre du couple trouve un emploi (Browne, 2017).

Graphique 25. Les aides à la garde d'enfants réduiront le taux d'imposition de l'activité



Note : Les taux d'imposition de l'activité sont ceux d'un parent isolé travaillant à temps plein, situé au 25^e centile de la distribution des revenus des femmes à temps plein avec deux enfants de 6 et 3 ans. Les enfants âgés de 3 ans suivent une éducation préscolaire à temps plein. « SACS » désigne le dispositif d'aide à la garde d'enfants *Single Affordable Childcare Scheme*.

Source : Browne (2017).

Tableau 8. Recommandation de l'Étude précédente sur l'amélioration de l'accessibilité et du coût des services d'accueil pour les enfants

Recommandation	Mesures prises depuis l'Étude de juillet 2015
Améliorer l'accessibilité et le coût de services d'accueil de qualité pour les enfants, notamment pour les familles à faible revenu.	Les dépenses allouées aux services d'accueil pour les enfants ont augmenté de 80 % depuis 2015, 7 % supplémentaires étant prévus pour 2018. Une nouvelle aide à la garde d'enfants pour les enfants de moins de trois ans est en train d'être mise en place et la durée des services gratuits d'éducation préscolaire pour les enfants à partir de trois ans est passée de 38 semaines en 2015 à 61 semaines en moyenne en 2016 et sera portée à 76 semaines à compter de septembre 2018. Les aides à la garde d'enfants ciblées sur les familles à bas revenu ont également considérablement augmenté, jusqu'à 50 %.

BIBLIOGRAPHIE

- Arriola, C. et al. (2017), "What could a hard Brexit mean for the Irish economy?", *EDRC Technical Background Paper, ECO/EDR(2018)2/ANN3*.
- Barrett, A. et al. (2015), "Scoping the possible economic implications of Brexit on Ireland", *ESRI Research Series*, No. 48.
- Bergin, A. et al. (2017), "Modelling the medium- to long-term potential macroeconomic impact of Brexit on Ireland", *The Economic and Social Review*, Vol. 48, No. 3.
- Blöchliger, H. (2015), "Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1205, OECD Publishing, Paris.
- Browne, J. (2017), *Faces of Joblessness in Ireland: Main Results and Policy Inventory*, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, Paris.
- Byrne, S., and M. O'Brien (2015), "The Changing Nature of Irish Exports: Context, Causes and Consequences", *Quarterly Bulletin Articles*, Central Bank of Ireland, April.
- Card, D., J. Kluve, and A. Weber (2015), "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *NBER Working Paper*, No. 21431.
- Casey, E. and A. Hannon (2016), "Challenges forecasting Irish corporation tax", *Analytical Note No. 10*, Irish Fiscal Advisory Council. September 2016.
- CBI (2016a), *Report on Mortgage Arrears*, Central Bank of Ireland.
- CBI (2016b), *Household Credit Market Report 2016H2*, Central Bank of Ireland.
- CCPC (2017), *Options for Ireland's Mortgage Market*, June 2017, Competition and Consumer Protection Commission.
- Central Statistics Office (2016), *Environmental Indicators Ireland 2016*.
- Coffey, S (2017), "Review of Ireland's Corporation Tax Code", *Presented to the Minister for Finance and Public Expenditure and Reform*, June, 2017.

Committee on the Future of Healthcare (2017), *Sláintecare Report*, Houses of the Oireachtas, May 2017.

Cussen et al. (2015), “Assessing the Impact of Macprudential Measures”, Central Bank of Ireland, Economic Letter No. 3.

Department of Education (2016), *Developing Talent, Changing Lives: an Evaluation of Springboard+*, 2011-16.

Department of Finance (2018a), “Patterns of firm-level productivity in Ireland”, forthcoming.

Department of Finance (2018b), *Annual Taxation Report*, January.

Department of Finance (2017a), *SME Credit Demand Survey: October 2016 – March 2017*, Commissioned Research by the Department of Finance.

Department of Finance (2017b), “UK EU exit: trade exposure of sectors of the Irish economy in a European context”, *September*.

Department of Finance (2017c), “Selected VAT Issues”, *Tax Strategy Group*, No. 6.

Department of Finance (2017d), “Energy and environmental taxes”, *Tax Strategy Group*, No. 8.

Department of Finance (2017e), “Tax policy changes”, *Budget 2018*.

Department of Finance (2016), “UK EU exit – an exposure analysis of sectors of the Irish economy”, *Ireland Department of Finance*, October 2016.

Department of Health (2014), “The path to universal healthcare”, *White Paper on Universal Health Insurance*, April 2014.

Department of Public Expenditure and Reform (2013), *Review of Expenditure: Labour Market Activation and Training*.

Department of Social Protection (2017), *JobPath Performance Data: Jobseekers Referred to JobPath, July-September 2015*. January 2017.

Duffy, D. et al. (2016), “Demographic change, long-run housing demand and the related challenges for the Irish banking sector”, in *Ireland’s Economic Outlook: perspectives and policy challenges*, Economic and Social Research Institute, December 2016.

ECB (2016), *Stocktake of National Supervisory Practices and Legal Frameworks Related to NPLs*, European Central Bank.

Egert, B. and P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: a new framework”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354.

European Commission (2017a), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, August 2017.

- European Commission (2017b), “Country Report Ireland: including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”, *Commission Staff Working Document*, Brussels, February 2017.
- European Commission (2017c), “The EU Environmental Implementation Review – Ireland”, *Commission Staff Working Document*, Brussels, February 2017.
- Expert Commission on Domestic Public Water Services (2016), “Report on the funding of domestic public water services in Ireland”, November 2016.
- Expert Group on Repossessions (2013), *Report of the Expert Group on Repossessions*. Department of Justice and Equality, December 2013.
- Exodea Consulting (2014), Programme Evaluation: Momentum Programme for Projects under the Labour Market Education and Training Fund.
- Fitzgerald, J. (2015), “Problems Interpreting the National Accounts in a Globalised Economy — Ireland”, *QEC Special Article*, Economic and Social Research Institute.
- Fitzgerald, J. (2005), “The Irish housing stock: growth in number of vacant dwellings”, *Quarterly Economic Commentary: Special Articles*, Economic and Social Research Institute, Vol. 2005.
- IBEC (2016), “IBEC priorities for Budget 2017: compete to succeed”, *Irish Business and Employers Confederation*.
- IMF (2017), “Ireland Public Investment Management Assessment”, *Technical Assistance Report*, September 2017.
- Irish Fiscal Advisory Council (2017), *Pre-Budget 2018 Statement*, September 2017.
- Irish Water (2015), *Irish Water Business Plan: Transforming Water Services in Ireland to 2021*, October 2015.
- Jin, Y., P. Lenain and P. O'Brien (2014), “Macroprudential policy tools in Norway: strengthening financial system resilience”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1126, OECD Publishing, Paris.
- Johansson, Å., et al. (2013), “Long term growth scenarios”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing, Paris.
- Johansson, Å., et al. (2008), “Taxation and economic growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris.
- Joyce, J., and F. McCann (2016), “Model-based estimates of the resilience of mortgages at origination”, Central Bank of Ireland, Economic Letter No. 9.
- Kierzenkowski, R., N. Pain, E. Rusticelli and S. Zwart (2016), “The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision”, *OECD Economic Policy Paper*, No. 16, OECD Publishing, Paris.
- Kitchin, R. et al. (2012), “Placing neoliberalism: the rise and fall of Ireland’s Celtic Tiger”, *Environment and Planning A*, Vol. 44.

- Kinghan, C. et al. (2017), “Macroprudential Measures and Irish Mortgage Lending: An Overview of Lending in 2016”, *Economic Letter Series*, Vol. 2017, No. 6, Central Bank of Ireland.
- Langenbucher, K. (2015), “How Demanding Are Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 166, OECD Publishing, Paris.
- Lyons, R (2017), “Housing market: supply, pricing and servicing issues”, in *The Economy of Ireland – Policy and Performance*, Palgrave MacMillan, London, 2017.
- Lyons, R (2016), “A right to a home for all: towards a housing strategy for Ireland, 2016-20”, *Submission to The Oireachtas Committee on Housing and Homelessness*, 3 May 2016.
- Nolan, A. et al. (2015), “The impact of the financial crisis on the health system and health in Ireland”, *World Health Organization*, January 2015.
- OECD (2016a), “Health policy in Ireland”, *OECD Health Policy Overview*, February 2016.
- OECD (2016b), *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Ireland 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD and European Observatory on Health Systems and Policies (2017), “State of Health in the EU: Ireland”, *Country Health Profile 2017*.
- OECD and Korea Institute of Public Finance (2014), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.
- Pacific Prime (2016), *Cost of International Health Insurance Report*.
- Reynolds, M. (2015), ‘Is red tape killing our housing sector? Building control regulation costs for multi-unit housing’, *Dublin Economics Workshop Annual Conference 2015*.

ANNEXE**PROGRÈS ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES**

Dans la présente annexe sont passées en revue les suites données aux recommandations formulées dans la précédente *Étude* qui ne sont pas traitées dans les tableaux figurant dans le corps de la première partie de la présente *Étude*, intitulée « Principaux enseignements pour l'action publique ». Les nouvelles recommandations formulées dans cette *Étude* figurent dans l'encadré intitulé « Principales recommandations » et à la fin du chapitre thématique.

Viabilité budgétaire

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
<p>Améliorer le solde budgétaire structurel de plus de 0.5 point de PIB par an jusqu'à atteindre l'équilibre. Laisser jouer les stabilisateurs automatiques sans remettre en cause cette trajectoire d'assainissement.</p> <p>Élargir et préserver la base d'imposition en opérant un transfert de charge fiscale vers les actifs immobiliers, en réduisant les allègements au titre des revenus du capital et en continuant à aligner le régime d'imposition des sociétés, y compris ses règles concernant les prix de transfert, sur les recommandations du projet OCDE/G20 relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (BEPS).</p>	<p>L'Irlande a amélioré son solde budgétaire structurel d'au moins 0.5 point de PIB depuis 2015 et devrait atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme consistant à équilibrer son budget en termes structurels en 2018 (cet objectif étant défini par un déficit structurel de 0.5 % du PIB).</p> <p>Les rapports du projet BEPS de l'OCDE ont été adoptés en octobre 2015 et l'Irlande a fait partie des premiers pays à mettre en œuvre les dispositions relatives aux déclarations pays par pays et aux régimes fiscaux favorables aux brevets (<i>patent boxes</i>). L'Irlande a également appuyé la Directive de l'UE sur la lutte contre l'évasion fiscale, et une consultation du public sur la mise en œuvre des autres mesures issues du projet BEPS est en cours, à la suite de la publication du rapport relatif au code irlandais de l'impôt sur les sociétés (<i>Review of Ireland's Corporation Tax Code</i>) en 2017.</p>

Croissance inclusive

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
<p>Redoubler d'efforts pour développer et mettre en œuvre un système d'apprentissage plus souple, plus pertinent et garantissant davantage l'égalité hommes-femmes. Veiller à ce que les élèves reçoivent des informations sur les possibilités de formation postsecondaire, principalement dans les filières professionnelles et techniques.</p>	<p>Un processus majeur de développement et de réforme du système d'apprentissage est engagé en Irlande. Sur la base d'appels publics à propositions, 11 formations en apprentissage dans divers nouveaux secteurs d'activité, de durées diverses et correspondant à différents niveaux du cadre européen des certifications, ont été créées, sachant que les objectifs visés en la matière sont énoncés dans le Plan d'action pour le développement de l'apprentissage et des stages 2016-2020. Bientôt débutera un examen du système d'orientation professionnelle, dans le cadre duquel sera examinée la façon dont les informations concernant tout l'éventail des possibilités de formation postsecondaires sont communiquées. Un examen des voies d'accès à l'apprentissage, y compris pour les filles, est également en cours.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Soutenir davantage les établissements défavorisés, par exemple en y attirant de meilleurs enseignants et en offrant un soutien scolaire supplémentaire aux élèves.	En 2015, l'Irlande a procédé à un examen approfondi de son programme relatif au handicap scolaire, ce qui a débouché sur le lancement du plan 2017 pour l'égalité des chances à l'école (DEIS, Delivering Equality Of Opportunity In Schools). Ce plan constitue la principale initiative du gouvernement destinée à lutter contre le handicap scolaire dans les établissements. Il comprend plus de 100 mesures axées sur la réalisation de 5 objectifs clés : améliorer le système d'identification des élèves ayant besoin d'un soutien scolaire supplémentaire ; améliorer les résultats scolaires des élèves des zones défavorisées ; renforcer les capacités des chefs d'établissement et des enseignants dans les établissements défavorisés ; promouvoir la collaboration entre organismes publics ; et soutenir les établissements scolaires en améliorant les analyses, les évaluations et les retours d'information. Ce programme a intégré 79 établissements supplémentaires en 2017, ce qui a porté à 902 le nombre total d'établissements scolaires bénéficiant d'un soutien complémentaire.
Renforcer les compétences des chômeurs de longue durée en améliorant à la fois la quantité et la qualité des formations dispensées par le biais des services publics de l'emploi ou de prestataires privés.	Un des objectifs essentiels de la Stratégie nationale pour les compétences à l'horizon 2025, lancée en 2016, est de mettre l'accent sur l'inclusion active afin de favoriser la participation des individus au système d'enseignement et de formation et leur insertion sur le marché du travail.
Faire respecter pleinement les obligations des chômeurs et améliorer le cadre d'application des règles à cet égard, en définissant plus objectivement, du point de vue du salaire et du type de contrat, l'offre d'emploi raisonnable que le bénéficiaire de prestations doit accepter.	Aucune mesure n'a été prise.
Pour réduire les pièges de la protection sociale, faire diminuer plus progressivement l'aide au logement et le complément de revenu familial à mesure que le revenu augmente.	Les phénomènes de piège de la pauvreté découlant du complément de revenu familial ont été réduits, et les autorités ont amélioré son efficacité au fil du temps, en réduisant son taux de dégressivité, en fondant l'évaluation des ressources sur les revenus d'activité nets et non plus bruts, en revoyant à la baisse le nombre minimum d'heures de travail requis, et en relevant les seuils de revenus d'activité. Dans le cadre du budget 2018, les seuils de revenu concernant les familles avec un, deux et trois enfants ont été révisés à la hausse.
Continuer d'améliorer l'évaluation des programmes de formation et d'activation. Étoffer ceux qui aident efficacement les individus à se réinsérer sur le marché du travail normal, et supprimer les autres.	Un rapport d'évaluation de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (BTWEA, <i>Back to Work Enterprise Allowance</i>) a été publié en février 2017. En 2017 ont été adoptées de nouvelles directives opérationnelles concernant la BTWEA, qui intègrent les conclusions du rapport d'évaluation de cette prestation.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
	<p>Une analyse contrefactuelle du programme JobsPlus est en cours.</p> <p>Une évaluation interne du programme d'activation et d'aide aux familles (AFSP, <i>Activation and Family Support Programme</i>) a débuté, et de nouvelles directives opérationnelles seront introduites à l'issue de ce processus de d'évaluation interne.</p> <p>Afin de s'assurer que la formation complémentaire (FET) sera planifiée et dispensée en prenant en compte l'impact socio-économique, une série d'évaluations des programmes à plein temps et des programmes axés sur l'emploi sont prévues au cours de la période couverte par la Stratégie FET 2014-19.</p>
	<p>Tous les deux ans, SOLAS commande une évaluation indépendante de son programme de formation, afin de déterminer ce qu'il advient après la participation au programme et de recueillir une évaluation exacte du nombre de placements attribuables à ces programmes, du type et de la pertinence de l'emploi par rapport à la formation, de l'engagement à continuer de se perfectionner et d'améliorer ses compétences, ainsi que de l'incidence du chômage. La prochaine évaluation/enquête sera étendue à la formation complémentaire.</p>
<p>Évaluer les effets du durcissement de la conditionnalité des prestations intervenu en 2012 sur l'implication des bénéficiaires en termes de recherche active d'emploi et sur leurs perspectives de retrouver du travail.</p>	<p>Il a été demandé à l'Institut de recherches économiques et sociales (ESRI, Economic and Social Research Institute) de réaliser une évaluation économétrique de l'impact des réformes du système d'accompagnement vers l'emploi et de garantie de ressources. Un rapport devrait être publié au début de l'année 2018.</p>
<p>Afin de renforcer les incitations au travail pour les bas salaires, lisser l'augmentation du taux marginal d'imposition effectif en mettant en place une troisième tranche d'imposition des revenus et en rendant plus progressive l'augmentation des taux du prélèvement social universel(USC, Universal Social Charge) et des cotisations d'assurance sociale liée à la rémunération (PRSI, Pay-Related Social Insurance).</p>	<p>Les autorités ont réduit les trois taux inférieurs de l'USC, de manière à accroître le revenu après impôts des personnes ayant des revenus d'activité faibles à moyens. En janvier 2016 a été mis en place un nouveau crédit de cotisations PRSI favorable aux travailleurs faiblement rémunérés, dans la mesure où il réduit le montant de leurs cotisations PRSI.</p>
<p>Envisager de réduire encore les allègements d'impôt au titre des revenus du capital accordés en cas de versement forfaitaire de prestations de retraite.</p>	<p>Le gouvernement a l'intention de publier un plan quinquennal de réforme des retraites et de commencer à le mettre en œuvre dans un avenir proche. Le régime d'imposition des dispositifs de retraite complémentaire sera examiné dans le cadre de ce processus.</p>
<p>Augmenter le taux de l'impôt foncier local, tout en instaurant une dérogation pour les bas revenus afin de protéger les ménages pauvres.</p>	<p>En 2015 a été réalisée une évaluation de l'impôt foncier local (LPT, Local Property Tax) destinée à faire le point et à formuler des recommandations sur son fonctionnement, en particulier sous l'angle des effets éventuels de l'évolution des prix de l'immobilier sur les montants à acquitter au titre du LPT. La principale recommandation du rapport d'évaluation était de revoir le système, afin qu'un montant minimum de recettes de LPT soit déterminé pour chaque collectivité locale par le gouvernement. Sur cette base serait ensuite estimé le taux de LPT pour chaque collectivité locale, qui pourrait relever ce taux en appliquant un facteur d'ajustement pouvant aller jusqu'à 15 %.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
	Une nouvelle révision de cet impôt sera menée au cours de 2018.
Supprimer les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les repas au restaurant et les services d'hébergement.	Aucune mesure n'a été prise. Néanmoins, le ministre des Finances s'est engagé à faire réaliser une analyse économique approfondie du taux réduit de TVA de 9 % au premier semestre de 2018.
Procéder à un suivi régulier des effets du salaire minimum sur la structure de l'emploi et l'ajuster, si nécessaire, pour empêcher que les travailleurs peu qualifiés ne soient exclus du marché de l'emploi en raison de leur coût trop élevé.	La Commission sur les bas salaires (LPC, Low Pay Commission) a été créée en vertu de dispositions législatives en juillet 2015. Sa principale mission est de formuler chaque année une recommandation sur le niveau adéquat du salaire minimum national. La Commission se fonde à cet égard sur des données factuelles, et la législation définit des critères précis à prendre en compte, notamment les évolutions de l'emploi et du chômage et les effets induits sur eux. La Commission a formulé trois recommandations concernant le salaire minimum national depuis qu'elle a été mise en place, et toutes ont été acceptées par le gouvernement.
Adopter des codes relatifs aux investisseurs institutionnels afin de faire coïncider leurs intérêts avec ceux des détenteurs effectifs des participations au capital des sociétés, et de les inciter à servir activement les intérêts à long terme des sociétés concernées.	L'Union européenne (UE) a adopté une directive révisée sur les droits des actionnaires (Directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires). Cette directive doit être transposée dans le droit national d'ici au 10 juin 2019. La crise financière a révélé que dans de nombreux cas, les actionnaires soutenaient les comportements de prise de risques excessifs à court terme. La directive révisée vise à remédier à cette situation et à contribuer à améliorer la viabilité des sociétés, ce qui renforcera la croissance et les créations d'emplois. Cette directive révisée établit des exigences spécifiques à satisfaire pour favoriser l'engagement à long terme des actionnaires et renforcer la transparence. Ces exigences concernent : <ul style="list-style-type: none"> • la rémunération des dirigeants ; • l'identification des actionnaires ; • la facilitation de l'exercice des droits des actionnaires ; • la transmission des informations ; • la transparence des investisseurs institutionnels, des gestionnaires d'actifs et des conseillers en vote ; et • les transactions avec des parties liées. Le ministère de l'Économie, des Entreprises et de l'Innovation a lancé sur son site internet une consultation du public sur la mise en œuvre de cette directive.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Avec les partenaires sociaux, favoriser une focalisation du secteur des entreprises sur la formation de capital humain via la formation en entreprise et la gestion de carrière.	Un réseau de neuf Forums régionaux sur les compétences a été créé, en vue de permettre aux employeurs et aux acteurs du système de formation continue et d'enseignement supérieur de travailler ensemble pour satisfaire les besoins de compétences de leur région. Les principaux objectifs consistent à aider les employeurs à mieux comprendre et utiliser tout l'éventail de services offerts par le système d'enseignement et de formation, à permettre un dialogue plus éclairé avec les employeurs sur l'élaboration des programmes, ainsi qu'à améliorer les liens entre les prestataires de services d'enseignement et de formation en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes, de réduire les doublons et d'étayer le processus national de prise de décisions en matière de financements.

Productivité

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Rééquilibrer le soutien à l'innovation en privilégiant les aides directes.	<p>Innovation 2020, la stratégie interinstitutionnelle de l'Irlande en faveur de la recherche-développement, de la science et de la technologie, a été lancée en décembre 2015. Cette stratégie définit un certain nombre d'actions visant à accroître l'investissement public dans des programmes de soutien à la R-D des entreprises.</p> <p>L'agence de développement des entreprises irlandaises, Enterprise Ireland (EI), est en train d'élargir le champ de ses aides directes aux activités de recherche-développement et d'innovation (RDI) des entreprises à de nouveaux secteurs tels que l'horticulture, les innovations entrepreneuriales et en matière de services, ainsi que les procédures d'achats publics avant commercialisation à visée innovante.</p>
Pour favoriser l'immigration d'individus hautement qualifiés, mieux tirer parti des étudiants internationaux, notamment en allongeant les périodes de recherche d'emploi post-diplôme, et en exemptant les diplômés du paiement de droits pour l'obtention de permis de travail dans les domaines caractérisés par une très forte demande et d'importantes pénuries de main-d'œuvre qualifiée.	<p>Le programme en faveur des diplômés de l'enseignement supérieur (Third Level Graduate Programme) administré par le ministère de la Justice et de l'Égalité a été récemment adapté, afin que les non-ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) ayant fait leurs études en Irlande disposent de davantage de temps après l'obtention de leur diplôme pour trouver un emploi convenable dans le pays.</p> <p>Le système de permis de travail prévoit déjà des dérogations pour les diplômés afin de faciliter leur intégration dans la population active irlandaise (ainsi, un seuil de rémunération plus bas s'applique aux offres d'emplois pour certaines catégories de diplômés ressortissants d'États non membres de l'EEE). Une évaluation complémentaire approfondie de la structure des droits à acquitter pour les permis de travail sera réalisée en 2018, qui prendra en considération un large éventail de facteurs.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
<p>Définir des priorités plus fortes en matière de productivité à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Envisager d'élargir le champ de compétences du Conseil national de la compétitivité (NCC, <i>National Competitiveness Council</i>) pour en faire un organisme davantage centré sur la productivité.</p>	<p>La stratégie du gouvernement Enterprise 2025, publiée en 2016, prévoit différentes initiatives intersectorielles au sein de l'administration, destinées à améliorer la productivité dans le secteur des entreprises. Un objectif clé de cette stratégie réside dans l'obtention d'une croissance de la productivité de 2 % à 2.5 % à moyen terme.</p> <p>Le ministère des Finances (<i>Department of Finance</i>) a créé une unité spécialement affectée aux questions de productivité.</p> <p>En 2017, le Conseil national de la compétitivité (NCC) a publié un rapport d'évaluation comparative de la productivité de l'Irlande par rapport à celle d'autres pays, et des résultats obtenus par les différents secteurs d'activité en Irlande.</p> <p>L'Irlande a rejoint le Forum mondial de l'OCDE sur la productivité en 2016. Le secrétariat du NCC, ainsi que l'Unité Productivité du ministère des Finances, participent aux travaux du Forum.</p> <p>Sous réserve de l'accord du gouvernement, le Conseil national de la compétitivité deviendra en 2018 le Conseil national de la compétitivité et de la productivité, conformément à la recommandation de la Commission européenne sur la création de conseils nationaux de la compétitivité dans la zone euro.</p>

Durabilité environnementale

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
<p>Accroître les investissements pour améliorer la qualité de l'eau et réduire les déperditions.</p>	<p>En 2015, la compagnie nationale des eaux, Irish Water, a rendu public son plan d'activité à l'horizon 2020, qui prévoit un programme d'investissement de 5.5 milliards EUR, à la fois pour continuer d'améliorer le respect de la réglementation relative à l'approvisionnement en eau potable et aux rejets d'eaux usées, et pour renforcer ses capacités afin de pouvoir satisfaire les besoins liés à la croissance économique.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Apporter un soutien accru à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, en particulier pour les ménages à faible revenu.	Les financements annuels consacrés aux programmes d'efficacité énergétique dans le secteur du logement ont augmenté, passant de 46 millions EUR en 2015 à une dotation de 84 millions EUR affectée en 2018 aux programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique (Better Energy), ainsi qu'aux dispositifs pilotes pour la chaleur et le bien-être (Warmth and Wellbeing) et de rénovation en profondeur (Deep Retrofit). Le programme pour l'efficacité énergétique et des logements mieux chauffés (Better Energy Warmer Homes) permet aux ménages à faible revenu de bénéficier gratuitement de mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique de leur habitation. Le dispositif pilote Warmth and Wellbeing mis en place en 2016 permet aux personnes souffrant de maladies respiratoires chroniques qui sont en situation de précarité énergétique, ou risquent de basculer dans une telle situation, de bénéficier d'initiatives importantes d'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement. Mis en place en 2017, le dispositif pilote Deep Retrofit vise à déterminer quelle est la meilleure façon de rénover les bâtiments sur le plan énergétique dans le secteur de l'immobilier d'habitation. Le nombre de logements ayant bénéficié d'aides s'est établi à 21 679 en 2015 et à 24 093 en 2016, et leur nombre devrait être de 25 300 en 2017, et de 28 500 en 2018, dont 9 000 logements occupés par des ménages à faible revenu.

Tirer le meilleur parti de l'immigration

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Envisager de supprimer le programme de dégrèvement spécial en faveur des travailleurs affectés en Irlande (SARP, Special Assignee Relief Programme), qui permet aux cadres supérieurs d'entreprises multinationales de bénéficier de remboursements d'impôt. Accorder en lieu et place des déductions fiscales au titre des frais de déménagement occasionnés par l'installation en Irlande des travailleurs concernés.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer les formations linguistiques ciblées sur les immigrés d'âge adulte.	Aucune mesure n'a été prise.
Pour que les conditions d'accès des immigrés à l'aide sociale soient nettement définies, clarifier la définition de la notion de « résidence habituelle » et éviter les critères ambigus tels que le fait de constituer un « fardeau pour l'État ».	En vertu de l'action 21 du plan national d'intégration des immigrés (National Migrant Integration Plan), lancé en 2017, le ministère de la Protection sociale est tenu de continuer à veiller à ce que la condition de résidence habituelle soit appliquée de manière correcte et cohérente. Plus spécifiquement, il est prévu : <ul style="list-style-type: none"> • d'élaborer et de mettre à jour régulièrement des lignes directrices à l'intention des décideurs appartenant au ministère de la Protection sociale ; • de publier ces lignes directrices sur le site internet ; • de former les décideurs concernés à l'application de la condition de résidence habituelle.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Conclure des accords bilatéraux de sécurité sociale avec les pays non membres de l'UE à l'origine d'une immigration importante en Irlande.	Aucune mesure n'a été prise.
Apporter aux élèves de langue maternelle étrangère un soutien en langue anglaise.	Tant dans l'enseignement primaire que secondaire, un soutien linguistique complémentaire est fourni aux établissements pour les élèves dont l'anglais n'est pas la langue maternelle. Les ressources affectées à l'enseignement de l'anglais comme langue supplémentaire (EAL, English as an Additional Language) sont destinées à permettre aux élèves concernés de participer au système d'enseignement ordinaire sur un pied d'égalité avec leurs condisciples.
Améliorer les informations disponibles dans les statistiques officielles concernant le pays d'origine des immigrés et le groupe ethnique auquel ils appartiennent.	En vertu de l'action 8 du plan national d'intégration des immigrés (National Migrant Integration Plan), lancé en 2017, un groupe de travail doit être créé pour identifier les lacunes des données et y remédier.
Redoubler d'efforts pour vérifier que les normes de qualité applicables au logement locatif sont respectées.	Des lignes directrices mises à jour et améliorées concernant l'inspection des logements locatifs et l'application de la réglementation connexe ont été publiées à l'intention des collectivités locales.
Simplifier la législation relative aux contrats de location.	Aucune mesure n'a été prise.
Recourir davantage aux technologies de l'information dans le cadre des procédures relatives aux permis de travail ainsi qu'à des dispositifs simplifiés fondés sur la confiance. Utiliser les économies ainsi réalisées pour réduire les droits à acquitter pour les permis de travail.	Différentes initiatives ont été prises pour améliorer l'efficacité du système de traitement des demandes. On peut citer à cet égard l'introduction de l'initiative « Partenaire de confiance » (Trusted Partner Initiative) en mai 2015, la suppression des vérifications préalables et l'adoption d'initiatives de simplification des procédures en octobre 2015, la mise en place d'un système de vérification en ligne du statut des demandes de permis de travail (Online Status Enquiry Facility) en février 2016, et l'introduction du système de demande en ligne de permis de travail (EPOS, Employment Permit Online System) en septembre 2016.
Veiller à ce que les seuils salariaux ne constituent pas un obstacle à l'entrée des jeunes diplômés sur le marché du travail irlandais. Si tel est le cas, établir des seuils différenciés pour les jeunes diplômés.	Le système de permis de travail prévoit des dérogations pour les diplômés afin de faciliter leur entrée dans la population active irlandaise, notamment sous la forme d'un seuil de rémunération plus bas. Une évaluation complémentaire approfondie de la structure des droits à acquitter pour les permis de travail sera réalisée au début de 2018.
Accroître les possibilités offertes en matière d'enseignement laïque et de programmes de baccalauréat international.	Le gouvernement a annoncé en 2017 de nouveaux projets destinés à accroître le nombre d'établissements multiconfessionnels et laïques dans tout le pays. Le gouvernement vise à porter ce nombre à 400 d'ici à 2030. Des établissements sous patronage religieux devront changer de statut pour que cet objectif puisse être atteint.
Inciter les petites et moyennes entreprises (PME) à recourir aux dispositifs fondés sur la confiance et faciliter leur utilisation.	Aucune mesure n'a été prise.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis juillet 2015
Déployer davantage d'efforts pour réunir des informations sur les émigrés irlandais de manière plus cohérente.	En 2017, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (<i>Department of Foreign Affairs and Trade</i>) a considérablement fait avancer ses travaux pour aider les émigrés irlandais à rentrer au pays et faciliter ce retour. Son action a notamment comporté une phase de collecte d'informations pour pointer les questions les plus importantes aux yeux des émigrés. En outre, la réflexion sur la question du droit de vote des ressortissants résidant en dehors d'Irlande aux élections présidentielles a progressé. Le gouvernement a décidé qu'un référendum aurait lieu sur l'extension de ce droit de vote aux Irlandais vivant à l'étranger.
Utiliser le cadre national des certifications pour la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger.	Le Centre national d'information sur la reconnaissance académique des diplômes (NARIC) d'Irlande formule des avis sur les qualifications acquises à l'étranger au regard du cadre national des certifications (NFQ, National Framework of Qualifications). Le type de diplôme comparable et le niveau équivalent du NFQ sont indiqués lorsque c'est possible. Les avis du NARIC sont utilisés par les autorités pour étayer le processus de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger. Depuis 2015, les services du NARIC font l'objet d'une promotion continue auprès des organismes chargés de la reconnaissance des qualifications.

APPENDICE. ESTIMATION DE LA DEMANDE SOUS-JACENTE DE LOGEMENTS

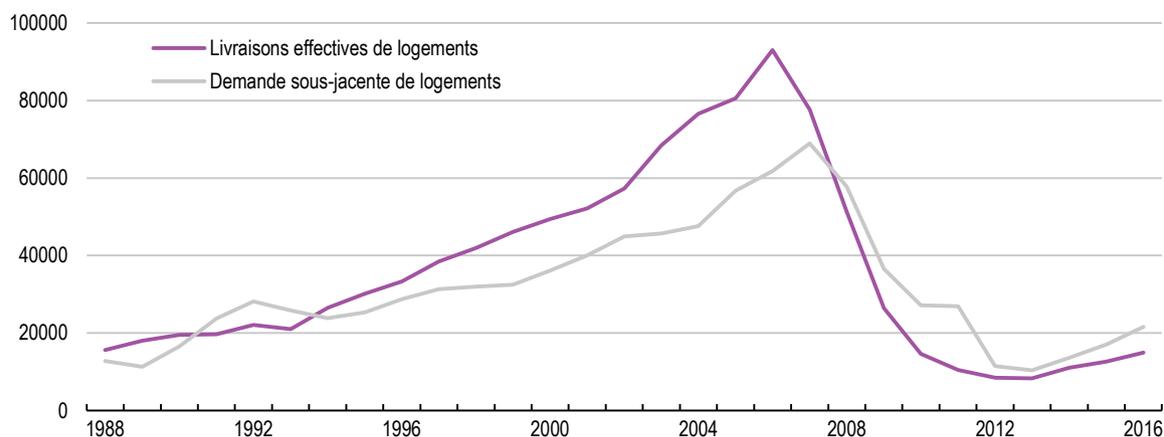
Il est important de pouvoir comparer la demande sous-jacente de logements et l'offre effective en la matière pour comprendre l'évolution de l'accessibilité financière des logements et repérer les déséquilibres économiques potentiels. Des analyses antérieures ont ainsi montré que la surconstruction dans le secteur de l'immobilier résidentiel durant les années précédant 2008 a joué un rôle non négligeable dans l'ampleur de la récession qui a suivi en Irlande (Whelan, 2013).

La demande sous-jacente de logements peut être estimée simplement à partir de données historiques concernant la taille de la population et le nombre moyen de personnes par ménage, ainsi qu'à partir d'un taux de dépréciation hypothétique du parc de logements existant. Pour ce dernier élément, on a repris le taux de dépréciation annuel estimé par Fitzgerald (2005) pour la période 1991-2002. Il convient d'observer qu'une estimation de ce type ne prend pas en considération plusieurs facteurs importants susceptibles d'influer sur la demande future de logements, parmi lesquels l'évolution de la structure démographique du pays ou les variations de revenu des ménages.

L'estimation réalisée indique que la demande de logements en Irlande n'a pas cessé d'augmenter jusqu'en 2007 avant qu'un brusque ralentissement de la croissance démographique, allant de pair avec un recul du solde migratoire au début de la crise, ne provoque une chute considérable (graphique A.1). Selon le calcul réalisé, la demande a reculé d'environ 70 000 à un peu plus de 10 000 logements par an entre 2007 et 2013, avant de remonter à 22 000 logements en 2016. Cette remontée récente s'explique à la fois par une croissance plus vigoureuse de la population et par un léger accroissement de la taille moyenne des ménages. Ce dernier phénomène a été mis en évidence lors du recensement de 2016 et marque une rupture par rapport à la baisse tendancielle observée dans la taille des ménages. Si l'on compare cette estimation de la demande sous-jacente avec les données sur les livraisons effectives de logements, publiées par l'Office central de la statistique (CSO), on constate que l'offre annuelle de logements a surpassé la demande dans la période précédant la crise financière, mais que la demande a excédé l'offre dans la période qui a suivi 2008. En outre, l'estimation de la demande de logements risque parfois d'être exagérée. En effet, il arrive que les livraisons de logements soient comptabilisées deux fois car le décompte repose sur les raccordements au réseau d'électricité (et que des logements existants peuvent être raccordés, une seconde fois au réseau).

Graphique A.1. L'offre de logements est actuellement inférieure à la demande sous-jacente

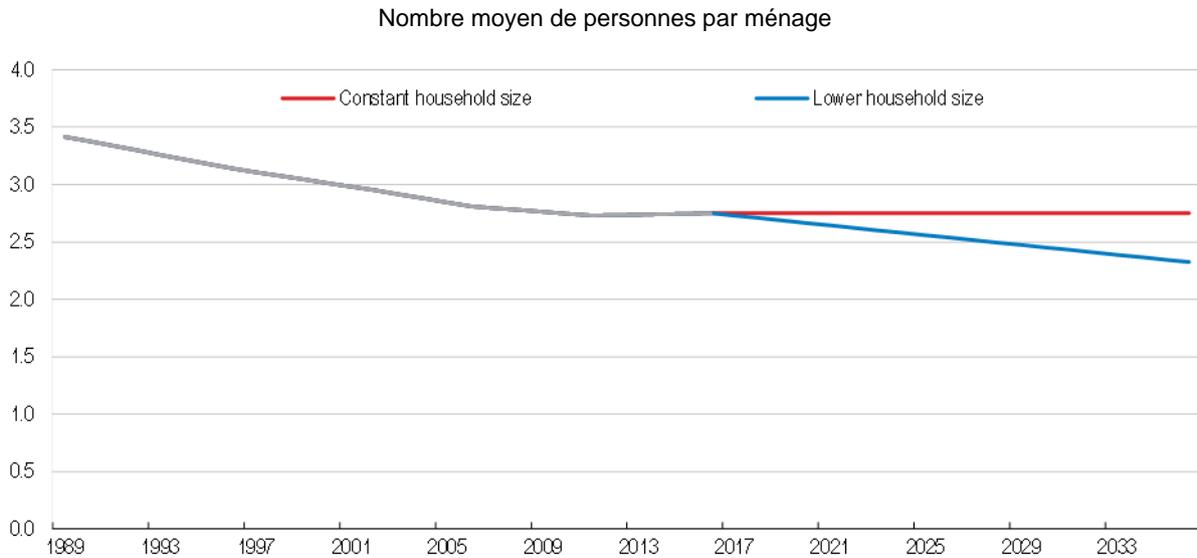
Estimation de la demande sous-jacente de logements et livraisons effectives, en nombre de logements



Note : Des travaux antérieurs ont montré que les livraisons de logements d'avant la crise se situaient pour une bonne part dans des zones à faible demande de logements (Kitchin et al., 2012), ce qui signifie que l'offre excédentaire apparente d'alors, n'est guère pertinente pour expliquer le solde actuel sur le marché du logements.

La demande sous-jacente future de logements peut être extrapolée à partir des projections démographiques publiées par le CSO et en émettant des hypothèses sur les tendances futures dans la taille des ménages irlandais. Alors que pour des simulations comparables, on avait retenu l'hypothèse d'un repli continu de la taille des ménages irlandais pour les années à venir (Duffy et al., 2016), le coup d'arrêt observé dans cette tendance au repli signifie que des hypothèses contraires doivent également être examinées désormais. Deux scénarios, reposant sur différentes hypothèses de formation des ménages, ont été définis aux fins de la présente analyse : i) la taille moyenne des ménages se stabilise à son niveau de 2016, soit 2.75 personnes par ménage ; et ii) la taille moyenne des ménages continue de décroître en suivant la tendance observée entre 1996 et 2016 (graphique A.2).

Graphique A.2. Les taux futurs de formation des ménages sont incertains

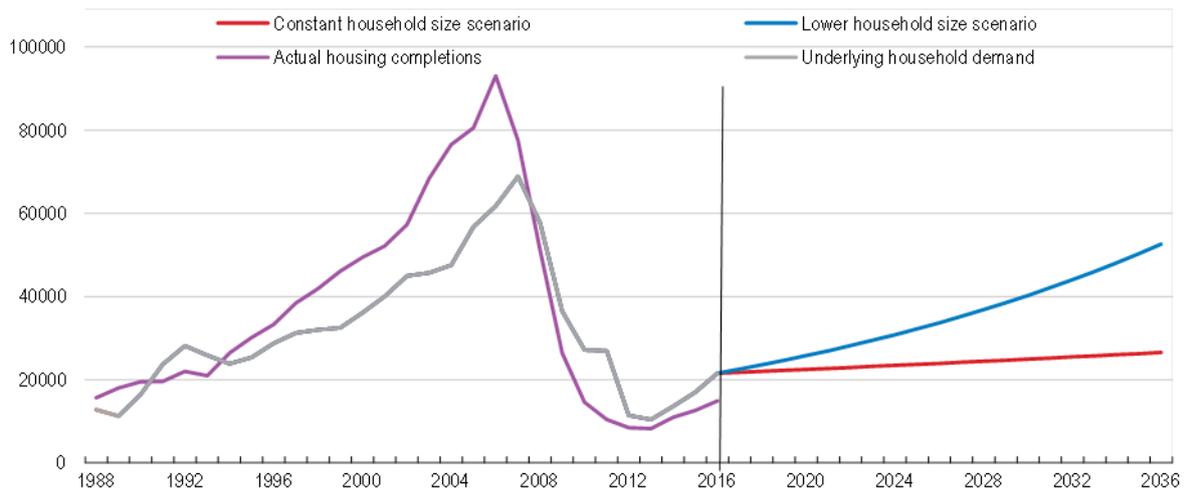


Source : Office central des statistiques (CSO) ; estimations de l'OCDE.

Les projections de la demande sous-jacente de logements sont très sensibles à l'hypothèse retenue concernant la taille moyenne des ménages (graphique A.3). Néanmoins, même dans l'hypothèse d'une stabilisation, il faudra augmenter considérablement l'offre effective de logements. On estime que d'ici à 2036, les besoins de la population irlandaise s'établiront dans une fourchette de 27 000 à 53 000 logements nouveaux par an. En 2017, 19 000 logements environ sont venus compléter le parc. Enfin, il convient d'observer que la répartition dans l'espace des logements nouveaux est importante s'agissant de répondre aux préoccupations tenant à l'accessibilité financière en localisant ces logements dans les zones où la demande est la plus forte.

Graphique A.3. Le niveau actuel de l'offre de logements est insuffisant pour satisfaire les besoins futurs

Estimation de la demande sous-jacente de logements et livraisons effectives, en nombre de logements



Source : Office central des statistiques (CSO) ; estimations de l'OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, la Lettonie, la Lituanie, 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 2018 (VERSION ABRÉGÉE)

L'économie irlandaise poursuit sa croissance à un rythme rapide et un long chemin a été parcouru depuis la sortie du programme d'assistance financière de l'Union européenne (UE) et du Fonds monétaire international (FMI), à la toute fin de 2013. Durant les années qui ont suivi, les indicateurs de revenu national ont augmenté de plus d'un tiers en valeur nominale. Sur le marché du travail, qui constitue probablement le meilleur baromètre des tendances économiques pour l'instant, le taux de chômage s'est replié, passant de plus de 15 % à près de 6 %. Parallèlement, l'Irlande reste mieux classée que d'autres pays de l'OCDE au regard de nombreux indicateurs de bien-être hors revenu, notamment la sécurité des personnes, la qualité de l'environnement et la solidité des liens sociaux.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/6788c15c-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 pour plus d'informations.

Volume 2018/7
Mars 2018

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2018
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-61631-8



9 789264 616318