



L'IMPACT DES MESURES ANTI-CRISE ET LA SITUATION SOCIALE ET DE L'EMPLOI: IRLANDE

ÉTUDE



Comité économique et social européen

L'impact des mesures de lutte contre la crise et la situation sociale et de l'emploi

Irlande

M. Peter Rigney¹

Résumé

Ce document présente les conséquences sociales et économiques des mesures anticrise adoptées depuis 2008 en Irlande. Il essaie de situer le cas irlandais dans le contexte international, en comparant ses expériences avec celles de certains autres pays de l'Union européenne. Cette étude se concentre sur les effets quantifiables et évite tant que possible de spéculer sur les conséquences probables des mesures anticrise qui ne peuvent pas encore être quantifiées à l'heure actuelle. Elle se base sur des données fournies par le bureau central irlandais des statistiques (www.cso.ie) et par Eurostat. L'une des difficultés rencontrées réside dans le fait que les données faisant autorité ne deviennent disponibles que maintenant, ce qui signifie que, dans de nombreux cas, les données les plus récentes concernent l'année 2010. Cela veut par exemple dire que la dernière (et excellente) étude de l'OCDE sur l'inégalité ne revêt qu'une faible utilité pratique étant donné qu'elle ne couvre que la période allant jusqu'à 2009. De plus, les statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie ne comprennent que les effets de trois des cinq budgets d'austérité.

Pendant de nombreuses années, l'Irlande a été l'un des pays les plus pauvres d'Europe. Elle a traversé des siècles de pauvreté relative, d'inégalités et d'émigration massive. Au moment de l'adhésion à l'Union européenne, le revenu irlandais moyen s'élevait à 63 % de la moyenne de l'UE. Il a augmenté pour atteindre 125 % et reste toujours supérieur à cette moyenne, malgré la sévérité de la crise. L'Irlande a traversé une grave crise économique dans les années 1980. En 1987, le gouvernement, les syndicats et les employeurs ont convenu de coopérer pour développer, en partenariat, l'économie et la société. Les résultats se sont avérés remarquables. Le taux d'emploi en Irlande et les revenus disponibles moyens ont doublé en 20 ans et la croissance économique a augmenté de 260 % entre 1987 et 2008. Depuis la crise de 2008, ils sont tous les deux retombés approximativement aux niveaux de 2004¹.

Quatre périodes distinctes de progrès économique se sont succédé depuis 1987. La première période s'est située entre 1987 et 1993, et s'est caractérisée par des progrès soutenus avec une croissance du PIB s'élevant, en moyenne, à 3,8 % mais il s'agissait d'une croissance sans emploi. Les syndicats ont gardé leur sang-froid alors que la croissance permettait aux revenus réels de croître, que les impôts baissaient, le tout s'accompagnant de modération salariale. La période suivante, allant de 1994 à 2000, a véritablement été l'ère du tigre celtique lors de laquelle toutes les variables économiques ont culminé et la croissance annuelle du PIB s'élevait en moyenne à 9,1 %. La période suivante, entre 2001 et 2007, s'est caractérisée par la bulle immobilière et a vu le gouvernement ainsi que des pans de l'élite économique détruire non pas tout mais une grande partie de ce qui avait été construit lors des 14 années précédentes, marquées par des progrès exceptionnels. La croissance du PIB, dont la moyenne semblait s'élever à 5,5 %, a été mal interprétée et ce chiffre officiel s'avère, rétrospectivement, trompeur (les chiffres pour le PNB et le PIB irlandais divergent en raison des prix de transfert des multinationales sises en Irlande et le PNB est un meilleur indicateur de la santé de l'économie irlandaise). Actuellement, l'Irlande traverse une période de crise et de faible reprise. Entre 2008 et 2010, le PIB a chuté de plus de 13 % par an mais le PNB, qui représente mieux l'économie irlandaise (en ne tenant pas compte des effets des multinationales), accuse une baisse beaucoup plus élevée de plus de 16 % lors de ces trois années. La demande nationale est en chute libre depuis le début de l'année 2008. Toutes les prévisions de ces quatre dernières années, à l'exception de celles fournies par le Congrès irlandais des syndicats (ICTU), ont été revues à la baisse à plusieurs reprises. Malheureusement, il semblerait que les mesures sévères d'austérité aient réellement fait perdre une décennie et que notre pessimisme à cet égard soit dès lors justifié.

L'état de l'économie irlandaise et les raisons expliquant son sort actuel ont donné lieu à de nombreuses hyperboles. Même le *Financial Times*, qui fait habituellement preuve de réserve, a déclaré, à deux reprises, que les relations entre l'ancien gouvernement et les banques s'apparentaient au capitalisme de copinage. L'institut de recherches économiques et sociales, qui est presque public, livre un exposé exact des faits.

¹ Congrès irlandais des syndicats (Irish Congress of Trade Unions – ICTU)

L'économie irlandaise a assisté à une croissance vertigineuse de l'endettement de l'État au cours de ces quatre dernières années. L'Irlande est passée d'une économie ayant l'une des plus faibles charges de la dette publique dans l'Union européenne en 2007 à l'une des économies les plus endettées. Ce retournement de situation s'explique par l'éclatement de la bulle du marché immobilier, l'implosion du système bancaire national qui en a découlé et l'effondrement connexe de la production intérieure. Ces événements liés entre eux ont ajouté ensemble 70 points de pourcentage au rapport dette/PIB entre début 2008 et fin 2010².

La gravité de la crise bancaire en Irlande, et en particulier les décisions hâtives et inconsidérées du gouvernement précédent visant à garantir les dettes de toutes les banques irlandaises, ont plongé l'économie irlandaise dans une crise budgétaire. La sévérité de cette crise a privé l'Etat des ressources nécessaires pour introduire des incitations budgétaires appropriées. Vu la gravité de la crise, le gouvernement sortant s'est, en outre, uniquement concentré sur les questions budgétaires et a négligé tous les autres domaines.

Compte tenu des mesures anticrise prises depuis 2008, le chômage est monté en flèche en Irlande. Il a augmenté autant qu'en Espagne et ce phénomène a particulièrement touché les jeunes. L'emploi est maintenant confronté à deux nouveaux problèmes: celui du chômage des jeunes et celui du chômage de longue durée.

Depuis 2008, le gouvernement irlandais a introduit cinq budgets anticrise qui ont fait gravement chuter la demande intérieure. Bien que le secteur des exportations ait enregistré des résultats positifs, ses performances ne peuvent pas être tenues pour acquises étant donné les évolutions économiques internationales. Quoi qu'il en soit, l'expérience des pays confrontés à une crise budgétaire démontre que les exportations ne suffisent pas pour permettre à un pays de se redresser. C'est ce que montre le **tableau 1** où l'on peut voir que la demande intérieure a joué un rôle clé dans la croissance des deux dernières décennies.

Les retombées sociales de la crise se sont surtout manifestées par le chômage. Toutefois, d'autres domaines de l'économie ont également été touchés. L'Irlande est le seul pays de l'UE-27 à avoir diminué les revenus minimaux. L'enquête sur le revenu et les conditions de vie indiquerait que les inégalités croissent, ce qui correspond à un retour en arrière par rapport aux progrès accomplis au cours de la dernière décennie.

L'effondrement de la bulle immobilière combinée au chômage a mis un grand nombre de propriétaires en difficulté par rapport au remboursement de leur prêt. Même si cela n'a pas entraîné le même nombre de saisies immobilières qu'au Royaume-Uni, c'est un nouveau problème de grande envergure à long terme, en particulier dans un pays ayant une proportion historiquement élevée de propriétaires.

Contexte économique

Malgré une certaine croissance en 2011, le PIB a chuté de 10,7 % par rapport à son maximum. Le PNB est un meilleur indicateur du revenu par habitant mais même ce dernier a à peine augmenté et a baissé de 15,3 % par rapport à son maximum. La demande intérieure constitue un bien meilleur indicateur de la véritable prospérité économique. Le **tableau 2** indique que la demande intérieure a enregistré une chute vertigineuse de 24,9 % en quatre ans. La baisse de la demande est également illustrée par d'autres indices tels que la diminution des ventes au détail, la diminution des impôts sur le revenu (lorsqu'on exclut les hausses de taux), la baisse du nombre de personnes actives (baisse de 306 000), la baisse du taux d'emploi (il est passé de 64 à 60 %), une augmentation de l'émigration, une hausse du chômage de longue durée (il représente maintenant 56,3 %), une augmentation du sous-emploi (il s'élève actuellement à 25 %), une hausse des fermetures d'entreprises (qui ont augmenté de 20 % l'année dernière) et une baisse de la confiance compte tenu de la diminution du nombre de commandes selon l'indice des directeurs d'achat. Cette chute de la demande intérieure s'explique principalement par l'effondrement de l'économie, suivi par la faillite des banques privées et des garanties bancaires extravagantes. Toutefois, les cinq derniers budgets ont aggravé la crise au lieu d'y remédier³.

Le mouvement syndical irlandais n'adhère pas à l'orthodoxie, acceptée par les pouvoirs publics irlandais, visant à réduire le déficit budgétaire à 3 % du PIB d'ici 2015. Ces dates sont entièrement arbitraires et ces chiffres ne peuvent pas être atteints sans porter de façon durable atteinte à notre économie et à notre société.

L'orthodoxie économique irlandaise tente de revenir à la politique adoptée pour surmonter la crise de la dette de la fin des années 1980 lorsqu'il a été affirmé que les contractions budgétaires entraînaient l'expansion économique au cours d'un phénomène connu des économistes sous le nom de l'hypothèse des contractions budgétaires expansionnistes. Le problème réside dans le fait que les conditions actuelles ne sont pas semblables à celles de la fin des années 1980 lorsque l'Irlande tirait parti de deux dévaluations monétaires et de l'Acte unique européen qui attiraient des

investissements étrangers directs américains. En outre, à la fin des années 1980, le monde entier n'était pas confronté dans le même temps à une crise économique. De plus, les contractions budgétaires expansionnistes nécessitent un accès facile au crédit, ce qui s'avère ridicule dans les circonstances actuelles.

D'aucuns affirment également que le fait d'annoncer un programme d'austérité et de le respecter inspirera une certaine confiance et incitera les citoyens à ne plus épargner et à dépenser. Ce phénomène est lié au concept de "l'équivalence ricardienne" et ne constitue qu'une curiosité théorique dans l'Irlande actuelle. Je ne connais personne qui adhère à ce point de vue mais je connais beaucoup de citoyens qui épargnent autant que possible dans la crainte de perdre leur emploi dans six mois.

Qu'en est-il du pacte de croissance et de stabilité? Tous ses intérêts pratiques ont disparu en 2003 lorsqu'il est devenu évident que ni la France ni l'Allemagne ne souhaitait accepter la règle prévoyant une amende de la part de l'Union européenne en cas de déficit supérieur à 3 % du PIB. D'un point de vue moral, il serait illégitime d'introduire maintenant de telles sanctions.

Chômage

L'Irlande est l'un des cinq pays de l'Union européenne dont le taux de chômage a plus que doublé au cours de la crise actuelle. Les autres pays touchés par ce phénomène sont l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie⁴. Les chiffres les plus récents sur la situation sociale en Irlande sont les données mensuelles du registre du chômage connu sous le nom de *Live Register*. Ce dernier ne rend pas parfaitement compte du chômage, étant donné qu'il comprend, par exemple, les chômeurs partiels, mais il fournit des données mises à jour tous les mois et est un indicateur fiable des tendances. L'édition de janvier 2012 indique que, pendant l'année 2011, le taux de chômage normalisé a oscillé entre 13,9 et 14,4 %, avec une moyenne annuelle s'élevant à 14,2 %, par rapport à 13,7 % pour l'année 2010. Entre le 4^e trimestre de 2008 et le 3^e trimestre de 2011, le taux d'activité a baissé de 3,2 % pour atteindre 67,7 %. Le taux d'activité actuel s'élève à 67,7 % pour les hommes et à 52,6 % pour les femmes.

D'un point de vue comparatif, l'Irlande détient l'un des nombres les plus élevés de demandeurs d'emploi par poste vacant. Selon Eurostat, il y a près de 40 demandeurs d'emploi irlandais par poste à pourvoir, à savoir près de deux fois plus qu'en Espagne, le ratio en Espagne étant deux fois plus élevé que le niveau moyen de l'UE-27.

L'effondrement de l'industrie de la construction a contribué de manière considérable à la hausse du chômage en Irlande. Cette influence se reflète dans les chiffres du registre du chômage répartis en fonction des catégories professionnelles qui enregistrent de très faibles changements au cours de l'année jusqu'en décembre 2011. La catégorie des artisans et professions connexes (24,2 %) reste le plus grand groupe professionnel du registre en décembre 2011 bien que le nombre de personnes reprises dans cette catégorie ait baissé pendant l'année de 9 654 unités (à savoir de 8,4 %) pour atteindre le chiffre de 105 180. Les autres changements significatifs de la répartition concernent la catégorie des services aux personnes et de protection qui a augmenté pour atteindre 11,9 % et la catégorie des ventes qui a enregistré une hausse et représente 10,3 % (ces catégories ont toutes les deux gagné 0,6 % au cours de l'année).

L'Irlande et la Lituanie ont toutes les deux subi la même baisse du taux d'activité (près de 7 % entre 2008 et 2010 chez les personnes de 25 à 64 ans). En Lituanie, ce phénomène a entraîné une hausse de la proportion de personnes vivant dans des ménages à intensité de travail très faible ou nulle alors qu'en Irlande, il a conduit à une hausse de ce chiffre légèrement supérieure à 9 %. Par conséquent, les personnes ayant perdu leur emploi étaient, en Irlande plus qu'en Lituanie, des hommes travaillant dans le secteur de la construction et dans l'industrie manufacturière, tendant à vivre soit seuls soit au sein de ménages en tant qu'unique salarié (répartition des 25-64 ans par intensité de travail du ménage). Le tableau montre que l'Irlande a subi la plus grande augmentation de ménages à intensité de travail très faible ou nulle. Tandis que la Lettonie et la Lituanie ont vu leur nombre de ménages à intensité de travail élevée diminuer davantage, ce phénomène a été, dans une certaine mesure, compensé par une augmentation du nombre de ménages à intensité de travail moyenne ou moyenne à élevée. Ce phénomène ne s'est pas du tout produit en Irlande⁵.

Répartition des personnes entre 25 et 64 ans par intensité de travail du ménage – évolution en pourcentage de la répartition dans certains pays entre 2008 et 2010

Pays	Intensité nulle	Intensité faible	Intensité moyenne	Intensité moyenne élevée à	Intensité élevée
Estonie	+5.8	+0.5	-0.9	+0.5	-0.5

Lituanie	+4.6	+1.6	+2.5	-0.1	-8.6
Lettonie	+5.5	+2.8	+2.5	+0.8	-11.7
Grèce	+2.8	+0.9	-2.3	-0.5	-1.4
Espagne	+4.1	+2.0	-2.1	-0.5	-3.4
Irlande	+5.9	+3.2	-1.8	-1.3	-6.0
Portugal	+1.5	+0.2	+1.3	-0.4	-2.7

Le chômage irlandais se caractérise notamment par la hausse du chômage de longue durée et du chômage chez les jeunes. Le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée inscrits au registre du chômage en décembre 2011 s'élevait à 180 798, ce qui représente une augmentation générale annuelle de 25 474 personnes (+16,4 %). Le taux d'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée a diminué au cours de l'année, avec une augmentation annuelle de 57 597 unités (+55,9 %) enregistrée en janvier 2011. En décembre, 58,4 % de l'ensemble des demandeurs d'emplois inscrits au registre du chômage (à savoir 253 986 personnes) étaient des demandeurs de courte durée. En décembre 2010, ce chiffre s'élevait à 64,5 % (281 755 personnes).

Les jeunes de moins de 25 ans ont été gravement touchés par la récession. En décembre, 74 346 jeunes étaient inscrits au registre du chômage. Le chômage chez les jeunes a triplé depuis 2008, un jeune de moins de 25 ans sur trois étant sans emploi. L'ampleur du problème est dissimulée par une forte augmentation des jeunes réintégrant le système éducatif ou continuant à se former et des jeunes émigrants. Ce phénomène se reflète dans les derniers chiffres du registre du chômage qui indiquent que le nombre de personnes de moins de 25 ans inscrites au registre a baissé pour atteindre 17,1 % en décembre 2011 par rapport à 19,9 % deux ans auparavant. Toutefois, le nombre de jeunes de moins de 25 ans émigrant est passé de 15 600 en 2004 à 30 000 en 2009. Les secteurs tels que ceux de la construction, de la distribution et des services qui employaient énormément de jeunes ont perdu des milliers d'emplois. Entre le 1^{er} trimestre de 2008 et le 3^e trimestre de 2009, le taux d'activité des jeunes dans le domaine de la construction et de l'industrie manufacturière s'est effondré de respectivement 63,6 et 47,4 %.

Migration

Une immigration assez élevée a caractérisé la décennie précédant la crise économique. Lors des quatre années qui ont suivi l'ouverture du marché irlandais du travail aux citoyens des pays ayant adhéré à l'Union européenne en 2004, le marché irlandais du travail s'est diversifié autant que le marché allemand du travail en 40 ans. Selon le recensement de 2006, 7,4 % de la population d'Irlande étaient des citoyens non irlandais de l'Union européenne. 40 % d'entre eux provenaient du Royaume-Uni, ce qui n'est pas surprenant. Toutefois, presque le même nombre d'entre eux, près de 100 000 personnes, étaient originaires de Pologne, Lituanie et Lettonie, la plupart ayant émigré depuis 2004. Alors que certaines de ces personnes ont quitté l'Irlande depuis 2008, nombre d'entre elles y sont restées. En décembre 2011, le nombre des ressortissants irlandais et non irlandais inscrits au registre du chômage a diminué de façon similaire (respectivement de 0,5 et 0,6 %). En décembre, les ressortissants irlandais représentaient 82,5 % des personnes inscrites au registre (à savoir 358 564 personnes), ce qui correspond au même pourcentage que l'année précédente. Il apparaît donc que les citoyens non irlandais ont davantage tendance à être sans emploi, ce qui reflète qu'ils travaillent principalement dans les secteurs de l'économie sévèrement touchés, tels que la construction, la vente et les services aux personnes.

Ce changement rapide survenant sur le marché du travail a montré les faiblesses de l'inspection irlandaise du travail et l'agence nationale des droits du travail (*National Employment Rights Agency*, NERA), une inspection du travail renforcée, a été créée en février 2007 après une longue campagne menée par les syndicats.

Plus récemment, l'économie irlandaise s'est caractérisée par la reprise de l'émigration d'Irlandais. Ces migrants ont pour destination principale le Royaume-Uni mais un nombre important d'entre eux partent aussi au Canada et en Australie. Il est intéressant de noter que le facteur d'attraction d'une langue commune, même dans des pays nécessitant un visa, l'emporte sur le facteur d'attraction d'un pays pouvant offrir la même citoyenneté européenne. (Selon des sources non confirmées, le même phénomène s'applique à l'émigration portugaise vers l'Angola).

16 130 numéros de sécurité sociale britannique ont été attribués à des citoyens irlandais au cours des douze mois précédant le mois d'avril 2011, ce qui représente une augmentation de 56 % par rapport à l'année précédente. En Australie, le nombre de résidents temporaires irlandais a augmenté de près d'un tiers pour atteindre 20 493 lors du premier semestre de 2011. Le nombre d'Irlandais employés détenant un visa de longue durée pour travail qualifié a augmenté de près de 50 % au cours du premier semestre pour atteindre 7 421, ce qui souligne que davantage d'émigrants irlandais occupent des postes confrontés à une pénurie de main-d'œuvre.

Le Canada a délivré 3 869 permis de travail aux citoyens irlandais lors du premier semestre de 2011, à savoir plus que les 3 729 qu'il a délivrés au cours de l'ensemble de l'année 2010. En 2009, ce chiffre s'élevait à 3 047 et à 2 617 en 2008.

Les États-Unis ont délivré en tout 17 755 visas à des autres fins que l'immigration, comprenant les programmes de travail des étudiants, les détachements intragroupe et d'autres travailleurs temporaires, au cours des onze mois précédant le mois de décembre, ce qui représente une augmentation de 22 % par rapport à l'année précédente. Lors du second semestre de 2011, plus de 400 travailleurs irlandais arrivaient, en moyenne, chaque mois en Nouvelle-Zélande.

76 400 personnes ont émigré d'Irlande au cours de l'année précédant le mois de mai, ce qui représente une augmentation de 16,9 %. Selon les chiffres, pour la première fois depuis le début de la récession, plus de la moitié de s personnes ayant quitté l'Irlande pendant l'année étaient des citoyens irlandais. Au total, 40 200 citoyens irlandais ont quitté leur pays au cours de l'année précédant le mois de mai, par rapport à 27 700 en 2009-2010 et à 18 400 en 2008-2009. Le nombre de femmes émigrant a également augmenté de 43 % pour atteindre 17 100⁶.

Pauvreté et privation

Les statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de vie ont récemment fourni des informations à ce sujet allant jusqu'à 2010. Plusieurs indicateurs sont utilisés dans ce domaine mais un outil fréquemment utilisé est le coefficient de Gini. La distribution des revenus est devenue moins égale entre 2009 et 2010 et inverse la tendance à la baisse évidente depuis 2005. L'Irlande est l'un des quatre pays dans lesquels le nombre de bénéficiaires d'allocations sociales a presque doublé lors de la crise. Les trois autres pays concernés sont l'Espagne, la Lituanie et le Royaume-Uni⁷.

Les chiffres de l'OSC indiquent qu'en 2010, le revenu disponible annuel moyen était de 22 168 EUR, ce qui représente une baisse de 5 % par rapport au chiffre de 2009 de 23 326 EUR. Les inégalités de revenu ont augmenté entre 2009 et 2010, tel que démontré par le rapport interquintile indiquant que le revenu moyen de ceux détenant le rapport interquintile de revenu le plus élevé était 5,5 fois plus élevé que celui de ceux détenant le rapport interquintile de revenu le moins élevé, par rapport à une proportion de 4,3 un an auparavant.

Le seuil de risque de pauvreté a baissé de plus de 10 % entre 2009 et 2010, après avoir diminué de 3,1 % entre 2008 et 2009. Même si le seuil de risque de pauvreté a baissé de plus de 10 %, le taux de risque de pauvreté est passé de 14,1 % en 2009 à 15,8 % en 2010. En 2010, si tous les transferts sociaux étaient exclus des revenus, le taux de risque de pauvreté s'élèverait à 51 %, ce qui correspond à une hausse considérable de 39,8 % depuis 2004. Cette augmentation dans le temps démontre que les citoyens dépendent de plus en plus des transferts sociaux pour rester au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

En 2010, le taux de privation (à savoir le taux de personnes confrontés à au moins deux types de privations forcées) s'élevait presque à 23 % par rapport à légèrement plus que 17 % en 2009. Cette augmentation était largement imputable à la hausse du taux de privation des personnes non confrontées à un risque de pauvreté, qui est passé de 13,7 % en 2009 à 19,3 % en 2010, alors que le taux de privation des personnes confrontées à un risque de pauvreté n'a pas évolué de manière considérable. (L'augmentation de la privation des personnes non confrontées à un risque de pauvreté était probablement due au nombre de personnes percevant certes des revenus décents mais ayant des crédits hypothécaires sujets à la bulle immobilière). En 2010, le taux de pauvreté persistante s'élevait à 6,2 %, ce qui ne représente pas de changement considérable, sur le plan statistique, par rapport au chiffre de 2009.

Les statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de travail illustrent également que les versements d'allocations sociales jouent un rôle crucial pour empêcher les personnes de sombrer dans la pauvreté. Les prochaines éditions des statistiques de l'UE sur les revenus et les conditions de travail montreront dans quelle mesure les réductions des taux de protection sociale imposées en 2009 et 2010 influenceront sur les niveaux de pauvreté. Dans ce contexte, il importe de remarquer que l'Irlande était le seul pays de l'Union européenne à réduire ses taux de protection sociale de base dans le cadre des mesures anticrise. Au cours de la dernière décennie, l'Irlande était toutefois l'un de rares pays parvenant à maintenir ou à améliorer les niveaux bruts de versements d'allocations

sociales, les autres pays étant le Portugal, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Autriche⁸.

Tandis que le gouvernement actuel a promis de ne pas réduire ses taux de protection sociale de base, et a jusqu'ici tenu sa promesse, nous ne pouvons ignorer les légers changements survenant en nombre dans le mécanisme complexe consistant à déterminer les droits aux versements d'allocations sociales qui ont pour conséquence de baisser les niveaux de paiement tout en laissant les taux principaux intacts.

Salaires et mécanismes de fixation des salaires

Tandis que les mécanismes irlandais de fixation des salaires ont constamment fait l'objet de critiques depuis la crise, le succès de l'agence nationale des droits du travail (*National Employment Rights Agency*) susmentionnée peut expliquer ces attaques. Cet organe a commencé à travailler en 2007 et a exposé une série de fautes professionnelles commises surtout par des petits employeurs non syndiqués qui avait pris l'habitude que leurs activités échappent aux contrôles. L'efficacité du nouvel organe a entraîné une réaction brutale de la part de ces petits employeurs non syndiqués ne faisant pas partie des organisations patronales établies. Ces employeurs sont parvenus à constituer une coalition de soutien en rassemblant principalement des députés de base, ruraux et conservateurs, membres du parti alors aux affaires. En outre, ils ont mis en place une série d'obstacles légaux à l'encontre du mécanisme de fixation des salaires.

Le gouvernement sortant a dès lors décidé de réduire de 12,5 % le salaire minimum pour les nouvelles embauches, soit de 8,65 EUR par heure à 7,65 EUR par heure pour les travailleurs entamant des nouveaux contrats à partir de février 2011. En fait, de nombreux employeurs sans scrupule ont tenté de réduire illégalement les salaires des employés existant au niveau du salaire minimum. Par exemple, une grande chaîne d'hôtels à Dublin a essayé de diminuer les salaires de sa main d'œuvre actuelle, au mépris de la législation. Les membres du personnel ont été appelés et on leur a déclaré qu'ils devaient signer un nouveau contrat "pour soutenir le gouvernement". Cinq femmes en provenance de Lituanie et de Pologne ont refusé de signer, ont pris contact avec leur syndicat et se sont mises en grève. C'est devenu une grève des signatures pour le mouvement syndical irlandais et cette grève s'est avérée rentable étant donné que seules cinq personnes y participaient. L'entreprise gérant l'hôtel faisait l'objet de tellement de pression qu'après environ dix jours, l'employeur a accepté de porter l'affaire devant le tribunal du travail en vue d'obtenir une décision d'arbitrage contraignante. Le tribunal a donné entièrement raison aux femmes et leur a accordé un salaire rétroactif en guise d'indemnisation. Cinq femmes courageuses d'origine polonaise et lituanienne ont façonné de manière considérable les relations industrielles irlandaises.

La décision visant à réduire le salaire minimum était une décision extrême qui ne reposait pas sur des preuves économiques mais comme on dit: "la première victime d'une guerre, c'est la vérité". Seuls 3,1 % des personnes actives, près de 47 000 personnes, percevaient le salaire minimum ou moins. Le salaire minimum était souvent qualifié comme étant le deuxième le plus élevé d'Europe, et ce parfois par des économistes qui semblaient ignorer la théorie de la parité du pouvoir d'achat. D'après les chiffres bruts, le salaire minimum irlandais est le quatrième plus élevé d'Europe si l'on tient compte de la semaine de travail habituelle en Irlande de 39 heures. Lors des élections de mars 2011, les partis qui siégeaient alors dans l'opposition ont promis d'annuler la diminution du salaire minimum. Les élections ont fait revenir une coalition du parti travailliste Fine Gael (chrétien-démocrate) qui a respecté ses promesses et a annulé la baisse du salaire minimum. C'est une réussite des syndicats au cours de la période de crise.

En ce qui concerne la question plus large des négociations salariales, 23 mois sur les 41 derniers mois, depuis mi-2008, l'Irlande a vu son indice des prix baisser. C'est une situation insolite pour les personnes prenant part aux négociations salariales car cela ne s'était plus produit depuis 1922 lors de l'éclatement du boom d'après-guerre ou après 1929. "Pas un centime de moins sur la paie pas une seconde de plus par jour" est un slogan de cette période mais aussi celui des mineurs britanniques avant qu'ils n'essuient une défaite historique en 1926. Nous n'avons pas l'habitude de négocier lorsque les prix chutent. Nous ne disposons pas de modèle et il est donc difficile de qualifier la réduction de 7,5 % récemment convenue dans l'industrie irlandaise de la construction. Ce n'est certes pas une victoire mais étant donné que les employeurs demandaient une réduction de 20 %, c'est aussi loin d'être une défaite.

Fin 2009, confrontés à une aggravation des chiffres du Trésor public, les syndicats du secteur public ont avancé une proposition de chômage partiel pour le secteur public. Elle reposait sur le modèle adopté en Roumanie. Un projet d'accord a finalement été trouvé et a presque été accepté. Les députés de base se sont toutefois révoltés, il s'agissait en fait principalement des mouvements qui s'étaient opposés à toute forme de régulation du marché du travail après l'élargissement de l'Union européenne. Le gouvernement s'est divisé et le projet d'accord a été rejeté.

Des réductions de salaire par tranches ont été imposées dans le budget ultérieur comme suit:

.../...

- une réduction de 5 % pour la première tranche de 30 000 EUR de salaire;
- une réduction de 7,5 % pour la tranche suivante de 40 000 EUR de salaire;
- une réduction de 10 % pour la tranche suivante de 55 000 EUR de salaire.

À ce moment, le dialogue social s'est rompu, toutes les réunions avec le gouvernement ont cessé. En fait, le dialogue social s'était atrophié depuis le début de la crise et certains conservateurs lui reprochaient d'être une des causes de la crise. Les syndicats ne pouvaient que faire acte de présence mais sans pouvoir peser dans le débat, pendant un certain temps. Le gouvernement avait véritablement fermé la principale arène du dialogue social, à savoir, le conseil économique et social national: son mandat ayant expiré, il ne s'est jamais réuni pendant le plus dur de la crise.

Alors que le dialogue social national restait dans l'impasse, les syndicats des services publics et le gouvernement ont renoué le dialogue. En juin 2010, le comité des services publics du Congrès irlandais des syndicats (ICTU) a apporté son soutien à ce qui est aujourd'hui connu sous le nom d'accord "Croke Park". Négocié à Croke Park, le premier stade de sport d'Irlande, l'accord s'est traduit par un gel de salaires de quatre ans et l'engagement du gouvernement à ne pas procéder à des licenciements et à maintenir les régimes de retraite actuels. En échange, les syndicats ont accepté un programme de "transformation" destiné à améliorer de façon considérable la productivité et l'efficacité et se sont fermement engagés à maintenir la paix sociale. L'accord concerne, entre autres, les fonctionnaires, les professionnels de la santé, les enseignants et les employés des services de sécurité.

Où en est donc le dialogue social en Irlande à l'heure actuelle? Les institutions restent en place et les mécanismes tripartites de règlement des différends fonctionnent normalement. Le conseil économique et social national a récemment été remis en place tandis que le nouveau gouvernement a entamé des discussions pour réinstaurer un certain dialogue social. Toutefois, ce processus n'en est encore qu'à ses débuts.

Lors de la première phase de la crise, de 2008 à fin 2009, on a tenté de réaliser une dévaluation interne en réduisant les salaires du secteur public et le salaire minimum. Une telle pression à la baisse sur les salaires avait été exercée, pour la dernière fois, lors de la dépression des années 1930 et à la suite de l'éclatement du boom après la Première Guerre mondiale. Les syndicats ont dès lors dû s'adapter rapidement à ce nouveau rôle défensif. Les conséquences de leurs efforts n'apparaissent que maintenant. Au 1^{er} trimestre de 2008, le salaire horaire moyen s'élevait à 21,53 EUR et au 3^e trimestre de 2011, il se montait à 21,64 EUR. En temps normal, ce résultat serait négatif mais il est honorable compte tenu de l'adversité économique et de l'offensive soutenue menée par certains employeurs.

La question suivante est souvent posée: "Pourquoi les Irlandais ne se sont-ils pas révoltés?". Au lieu de protester, ils ont inconsciemment suivi le conseil de Richard J. Daley, le célèbre homme politique irlandais-américain et maire de Chicago, lorsqu'il a déclaré "pardonnez à vos ennemis mais notez leurs noms et adresses". C'est exactement ce qu'a fait l'électorat irlandais lors des élections de mars 2011 qui ont, avec un taux élevé de participation, procédé à l'autopsie du parti Fianna Fáil et balayé leurs complices au sein de leur jeune coalition, le parti des verts. L'ancien gouvernement était tellement couvert d'opprobres que la moitié des ministres sortants n'ont pas osé se présenter devant l'électorat et parmi ceux qui l'ont fait, seuls deux d'entre eux ont été réélus. Le parti Fianna Fáil n'avait jamais été exclu du pouvoir pour deux mandats consécutifs et lui qui a régné pendant 65 des 80 dernières années a maintenant été réduit à une coquille vide. Un seul autre parti, qui s'était lui aussi accroché au pouvoir a connu un sort semblable: le parti communiste de l'Union soviétique. Que cela donne matière à réflexion à ceux qui se demandent jusqu'où peut aller l'austérité.

Résumé

La crise économique actuelle est survenue en Irlande près de deux avant le sauvetage de l'Union européenne, de la BCE et du FMI. Depuis le sauvetage, on a assisté à une réelle perte de souveraineté et le programme a été assorti d'une série de conditions contrôlées par des visites trimestrielles. La tröika rencontre les syndicats à chacune de ses visites. L'expérience nous a montré que le FMI est plus pragmatique que l'UE et la BCE dont les représentants semblent être surtout animés par une idéologie néolibérale intégriste.

En ce qui concerne notre situation économique actuelle, le gouvernement considère que les exportations constituent la clé pour résoudre nos problèmes économiques. Il suffit de jeter un rapide coup d'œil au tableau 1 pour comprendre le rôle joué par la demande intérieure dans la croissance économique irlandaise or la demande intérieure irlandaise s'est effondrée. Certes, les exportations enregistrent actuellement des résultats favorables mais la croissance ralentira probablement en 2012. Quoi qu'il en soit, la balance des paiements présentera un excédent en 2011. Alors que les taux des obligations ont baissé par rapport aux taux élevés de l'été 2011, cela ne

change pas grand-chose pour les simples citoyens irlandais. C'est l'économie intérieure qui est la clé de la reprise. Rogoff et Reinhart ont conclu dans leur ouvrage *This Time it's Different* qu'un pays ne peut tout simplement pas se redresser uniquement à l'aide des exportations. Compte tenu de l'actuel dosage des politiques que la troïka impose à l'Irlande, le taux de chômage actuel de 14 % se maintiendra probablement dans un avenir proche et avec un tel taux de chômage, une relance nationale semble difficile à envisager.

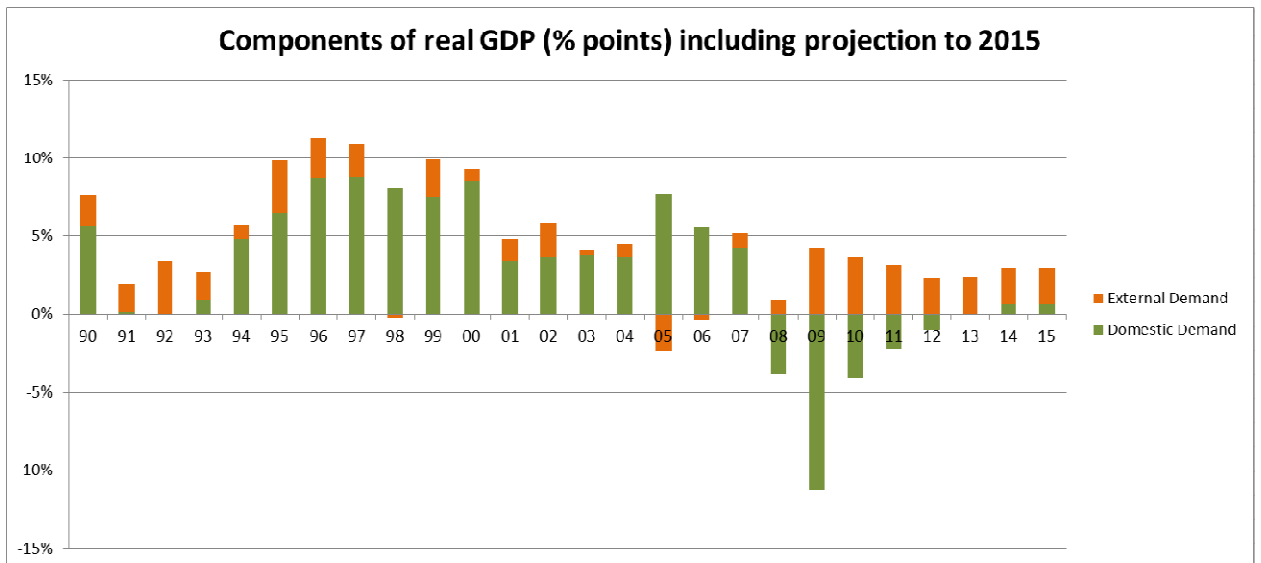
Le programme d'austérité en place depuis 2008 et renforcé par l'UE, la BCE et le FMI a asséné un énorme choc déflationniste à l'économie. Il a mis l'économie nationale sous assistance respiratoire. Il n'y a pas de croissance et sans croissance, il est impossible d'accumuler un excédent pour rembourser la dette. Le processus tout entier va à l'encontre du but recherché.

Il existe de nombreuses façons d'examiner la situation délicate de l'Irlande. Compte tenu de la menace de récession mondiale, il s'avère clairement de plus en plus difficile à croire que les exportations redresseront l'économie. L'Irlande est un petit pays qui tente de défendre une position rationnelle sur le plan économique face aux idéologues néolibéraux aux convictions profondément ancrées au sein de l'UE et de la BCE. Dans un tel différend, la foi aveugle des idéologues l'emportera sur l'argument le plus rationnel et le plus convaincant. D'un point de vue historique, la position de l'UE et de la BCE peut être comparée à la fétichisation de l'étalon-or dans les années 1920 par certains responsables politiques, laquelle n'a fait qu'aggraver la situation. La BCE a pour mandat de lutter contre l'inflation mais l'un des principaux symptômes du malaise économique irlandais est en fait la déflation, un phénomène économique inconnu depuis les années 1920 et 1930. L'ironie du sort est que le représentant du FMI en Irlande a reconnu que l'idéologie néolibérale jouait un rôle pernicieux dans la crise actuelle:

L'idéologie a également joué un rôle. On pensait qu'une réglementation "allégée" et une discipline des marchés suffiraient à garantir l'efficacité et la stabilité des marchés financiers. La crise a démontré le contraire. Les mécanismes d'autoréglementation et la discipline des marchés, tels que la gouvernance d'entreprise, la gestion interne des risques, les audits privés et la discipline des créanciers, ne sont pas parvenus à empêcher l'accumulation de risques. Les intervenants du marché ont également anticipé les sauvetages d'institutions "trop grandes pour faire faillite". En outre, dans de nombreux pays dont l'Irlande, les autorités ont estimé, à tort, que les risques macroéconomiques et les comportements contestables des banques n'étaient pas suffisamment alarmants pour nécessiter des réactions politiques fortes⁹.

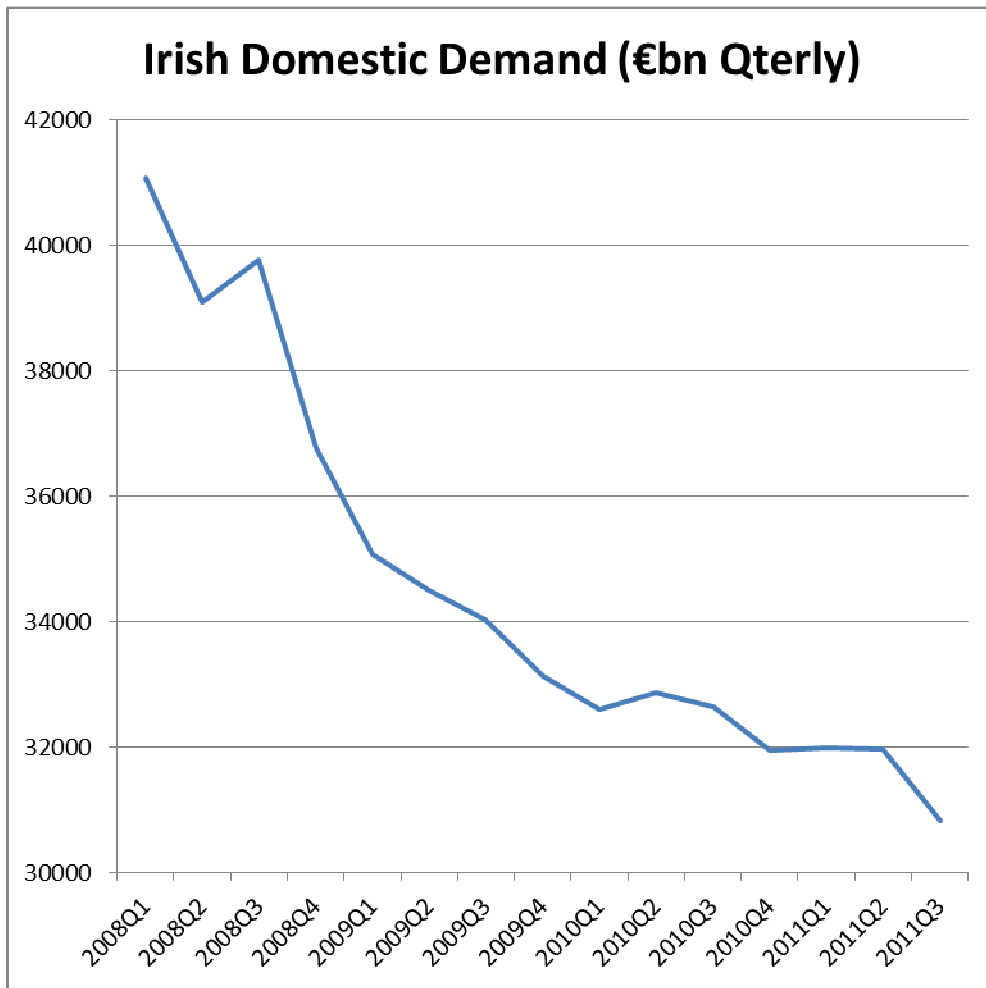
Le cas de la Roumanie de Ceaucescu, dans les années 1980 lorsque l'économie et la société ont été sacrifiées pendant près d'une décennie pour rembourser la dette extérieure, constitue un précédent récent pour l'Irlande s'agissant de l'asphyxie de la demande intérieure dans le but de régler les dettes. Cette perspective est certes décourageante mais elle semble désormais exacte.

Tableau 1 Source: unité de recherches économiques



Components of real GDP (% points) including projection to 2015	Répartition du PIB réel (en points de pourcentage) avec les prévisions jusqu'en 2015
External Demand	Demande extérieure
Domestic Demand	Demande intérieure

Tableau 2 Source: unité de recherches économiques



Irish Domestic Demand (€bn Qterly)	Demande intérieure irlandaise (en milliards d'euros par trimestre)
------------------------------------	--

Liens internet

CSO – lien du registre du chômage (*Live Register*), la page d'accueil donne accès aux statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie et au *Quarterly National Household Survey* (sondage national effectué trimestriellement auprès des ménages)

http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/latestheadlinefigures/lreg_dec2011.pdf

Données sur le revenu pour 2008-2011 du CSO (bureau irlandais des statistiques)

http://www.cso.ie/quicktables/GetQuickTables.aspx?FileName=EHQ03.asp&TableName=Earnings+and+Labour+Costs&StatisticalProduct=DB_EH

Document soumis par l'ICTU en octobre 2011 avant l'adoption du budget

<http://www.ictu.ie/publications/fulllist/growth-is-the-key-pre-budget-submission-2012/>

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail – Irlande

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>

IMPACT - syndicat de secteur public irlandais

<http://www.impact.ie/iopen24/-t-297.html>

SIPTU – premier syndicat irlandais des travailleurs migrants

<http://www.siptu.ie/media/video/equalitycampaigning/>

Protocole d'accord entre l'UE, le FMI, la BCE et le gouvernement irlandais

<http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/2011/moumay2011.pdf>

Sources

Outre les adresses Internet citées, les sources suivantes sont mentionnées:

- 1 *Europe and Ireland's Economic Collapse and Recovery*, Paul Sweeney, économiste en chef à l'ICTU, décembre 2011.
- 2 *Irish Government Debt and Implied Debt Dynamics: 2011-2015*, John FitzGerald, Ide Kearney, ESRI (institut de recherches économiques et sociales), 2011.
- 3 Sweeney, *Ireland's Economic Collapse*.
- 4 *Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded?*, Marchal, Marx, Van Mechelen, IZA (institut pour l'étude du travail), décembre 2011.
- 5 *The social effects of employment developments across the EU in the crisis*, Ward, Ozdemir, Observatoire européen de la situation sociale, la démographie et la famille, novembre 2011.
- 6 *The Irish Times*, jeudi 29 décembre 2011.
- 7 Marchal et al., *Minimum Income schemes*, p. 5.
- 8 Ibid., p. 7.
- 9 *Strengthening the Financial Stability Framework of the EU*, discours prononcé par Ajai Chopra lors du *2011 Dublin Economic Workshop* (conférence économique de Dublin) à Kenmare le 15 octobre 2011.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2013-34-FR

www.eesc.europa.eu

© Union européenne, 2013
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

FR



QE-32-12-543-FR-C
ISBN 978-92-830-2005-9



doi:10.2864/26438