

DOCUMENT DE TRAVAIL

# LA NOUVELLE ÉCONOMIE IRLANDAISE

NATHALIE GREENAN  
YANNICK L'HORTY

**N° 33**

septembre 2004

**CENTRE  
D'ETUDES  
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»  
29, PROMENADE MICHEL SIMON  
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX  
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44  
MÉL. [cee@cee.enpc.fr](mailto:cee@cee.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

# La nouvelle économie irlandaise

NATHALIE GREENAN

[greenan@cee.enpc.fr](mailto:greenan@cee.enpc.fr)

*Centre d'études de l'emploi/Cepremap*

YANNICK L'HORTY

[lhorty@univ-evry.fr](mailto:lhorty@univ-evry.fr)

*EPEE-Université d'Évry-Val d'Essonne*

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 33

septembre 2004

Ce document présente les résultats du programme de recherche intitulé *a French Assesment on Irish Recovery (FAIR)*, financé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et dont une mission d'étude de six semaines effectuée durant l'été 2001 a été accueillie par la « Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail », basée à Dublin. Il exploite les résultats d'entretiens avec des économistes irlandais appartenant à des centres de recherche universitaires (UCD, Trinity College, NUI Maynooth), à l'administration économique (Department of Finance, Central Bank of Ireland, IDA, Forfas) et aux institutions productrices d'information économique et statistique (l'ESRI et le Central Statistical Office). Ont été effectués également des entretiens complémentaires avec les représentants des partenaires sociaux, salariés et employeurs (Irish Congress of Trade Union, SIPTU et IBEC), et des professionnels de la nouvelle économie irlandaise (technologies de l'information et de la communication, industrie pharmaceutique). Nous remercions toutes les personnalités irlandaises qui ont accepté de nous rencontrer et dont le témoignage nous a aidés à élaborer cette synthèse.

Ce travail a bénéficié des commentaires de deux rapporteurs du Centre d'études de l'emploi.

## La nouvelle économie irlandaise

Nathalie Greenan

Yannick L'Horty

### Résumé

Il y a quinze ans, l'économie irlandaise avait l'un des niveaux de vie les plus faibles en Europe, tandis que le taux de chômage, l'inflation et la dette publique étaient très élevés. Depuis, elle connaît le rythme de croissance le plus soutenu de l'ensemble des pays de l'OCDE. Son produit intérieur brut (PIB) a doublé ces dix dernières années et triplé ces vingt dernières années. Certes, ces performances sont le contrecoup du retard accumulé depuis les années cinquante, mais l'effet de rattrapage lié à une convergence tardive n'explique pas tout. Sur la base d'un survol des études économiques existantes et d'apports statistiques originaux, nous nous interrogeons sur les causes de cette croissance qui relève d'un contexte international favorable mais aussi de facteurs spécifiquement nationaux, faisant de la croissance de l'Irlande à la fois une réussite américaine, européenne et irlandaise.

Cette performance exceptionnelle d'une petite économie très ouverte ne relève pas d'une cause unique, mais d'une combinaison de facteurs... exceptionnelle.

Pour sortir de l'impasse, l'Irlande a su mobiliser en même temps des ressources extérieures et intérieures au service de son développement. D'un côté, les transformations graduelles des conditions de l'offre permettent d'expliquer la pérennité de la croissance mais pas sa chronologie. D'un autre côté, des chocs de demande favorables expliquent le calendrier de la reprise mais pas son amplitude. Après de nombreuses tentatives infructueuses, un consensus sur un diagnostic économique et sur un ensemble de moyens permettant d'y faire face s'est imposé durablement en Irlande créant une stabilité favorable à la croissance.

**Mots-clefs :** Irlande, croissance, technologies de l'information et de la communication, inégalités, productivité.

**Classification JEL :** E20, F41, H50, I00, J30, L19, N14, O11, R11.

## ***The New Irish Economy***

### ***Abstract***

*Fifteen years ago, the Irish economy had one of the lowest standards of living in Europe, while her unemployment rate, inflation and public debt reached high levels. Since, her growth rhythm is the most sustained within OECD countries. Her gross domestic product (GDP) has doubled over the last ten years and tripled over the last twenty years. Most certainly, these performances are the outcome of the lag accumulated since the fifties, but the catching up effect connected with a late convergence does not explain everything. We enquire the causes of this growth through a survey of existing economic studies and original statistical analyses. A favourable international context, but also specifically national factors have played their part, resulting in a success which has at the same time an American, European and Irish origin.*

*These outstanding performances obtained by a small and widely opened economy do not take up from a single cause but from a combination of factors which is...unique.*

*To come out from the deadlock, Ireland has found how to activate external and internal resources for the sake of its development. On one side, gradual transformations on the supply side explain the durability of sustained growth, but not its chronology. On the other side, favourable demand shocks explain the calendar of the recovery but not its size. After numerous unsuccessful attempts, a consensus on an economic diagnosis and on a set of means to come to grips with it made its way durably in Ireland, generating a growth supporting stability.*

**Keywords:** *Ireland, growth, information and communication technologies, inequalities, productivity.*

## INTRODUCTION

Avec une progression annuelle du produit intérieur brut (PIB) réel de l'ordre de 7,5 % depuis le début des années quatre-vingt-dix, la République d'Irlande a connu la croissance la plus forte de l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pendant plus d'une décennie. Son niveau de vie dépasse aujourd'hui celui de la majorité des pays européens, dont le Royaume-Uni ou la France. Au milieu des années quatre-vingt, l'Irlande avait pourtant un produit intérieur brut (PIB) par tête inférieur aux deux tiers de la moyenne européenne et bénéficiait des fonds structurels européens. Le taux de chômage dépassait 16 % malgré une forte émigration. L'endettement public représentait plus de 120 points du PIB, avec un double déficit structurel, public et extérieur. Aujourd'hui, le taux de chômage irlandais est de moins de 5 %, l'un des plus faibles d'Europe, malgré l'inversion des flux migratoires, il y a un double excédent de la balance des paiements et du solde public, et la dette publique est de moins de quarante points de PIB.

Quelles sont les causes d'un tel succès ? Comment une petite économie régionale largement dépendante du Royaume-Uni jusqu'à la fin des années quatre-vingt, a-t-elle pu trouver les ressources d'un tel décollage ? Faut-il y voir un signe de l'efficacité des politiques structurelles européennes ou le résultat des investissements directs américains ? Quels sont les facteurs purement nationaux de la croissance irlandaise ?

Les travaux des économistes irlandais apportent de nombreuses réponses à ces questions mais restent mal connus en France où l'on explique trop rapidement le succès irlandais par le *dumping* fiscal, les fonds structurels européens ou la qualité de sa main-d'œuvre. On néglige l'existence du pacte social irlandais qui a réuni l'ensemble des partenaires sociaux à la fin des années quatre-vingt autour d'un véritable programme de développement et qui a été renouvelé avec succès tout au long des années quatre-vingt-dix. On ignore le rôle joué par l'État dans ce succès, la coopération originale entre le ministère de l'Industrie et celui de l'Éducation nationale dans la planification des besoins en main-d'œuvre, le rôle très particulier de l'*Industrial Development Authority* dans la promotion de l'Irlande auprès des investisseurs américains ou encore l'existence de programmes centralisés d'importations de main-d'œuvre étrangère. On ne sait pas davantage quelles conséquences négatives la croissance irlandaise a eu sur les inégalités de revenus et les problèmes de « soutenabilité » en termes d'environnement, de déficit d'infrastructures publiques, de développement urbain et d'aménagement du territoire.

L'actualité économique fournit d'autres raisons de s'intéresser à l'Irlande. Quelques mois après avoir fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil des ministres européen, pour pratiquer en 2001 une politique budgétaire jugée trop expansionniste et contraire aux Grandes orientations de politique économique (Gope), l'Irlande a voté non au référendum de ratification du Traité de Nice, adopté sous présidence française. En compliquant sérieusement le processus d'élargissement et la recherche d'un nouvel équilibre politique européen, ce premier vote, dont le résultat a été largement médiatisé, a été infirmé par un second référendum où le « oui » l'a finalement emporté.

L'Irlande se caractérise à la fois par des traits archaïques et modernes. C'est un pays qui est resté très patriarcal, où l'influence de l'Église reste déterminante dans les choix collectifs, où la performance du système éducatif est incertaine, où le système de santé et les institutions pour la petite enfance sont très insuffisantes. Mais d'un autre côté, l'Irlande est devenue la plate-forme européenne de l'industrie informatique mondiale et une zone de sous-traitance de services associés comme les centres d'appel, les *hot lines* ou encore la traduction de logiciels. Dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication, les investissements directs en provenance des États-Unis ont été massifs depuis la fin des années quatre-vingt et contribuent à l'explication des performances irlandaises. De ce point de vue, l'Irlande constitue un laboratoire pour étudier les conséquences des technologies de l'information et de la communication.

En comparaison internationale, l'Irlande apparaît parfois comme un modèle de pays européen parvenu à tirer son épingle du jeu dans la « nouvelle économie ». En utilisant deux indicateurs de progrès technique sur les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'accélération de la productivité totale des facteurs et la croissance de l'intensité de la « recherche et développement » (R&D) des firmes, Boyer (2004) montre que l'Irlande se trouve résolument du côté de la modernité entre un groupe de pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie) et un groupe de pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède). L'Irlande, comparée aux pays de l'OCDE, a aussi une trajectoire exceptionnelle dans les années quatre-vingt-dix en termes de progression du PIB et de progression de la production industrielle. Mais le tableau change lorsque l'on s'intéresse aux niveaux plutôt qu'aux progressions. Si l'on examine les dépenses de R&D privées et publiques rapportées au PIB, l'Irlande rejoint le groupe des pays du Sud (Espagne, Grèce et Portugal) à faible intensité de recherche (Tessier, 2003). Les données de l'enquête « conditions de travail européennes » permettent de différencier les pays en termes d'organisation du travail. Elles montrent une Irlande proche du Royaume-Uni et de l'Espagne entre production « au plus juste » et organisation taylorienne, opposée aux pays scandinaves caractérisés par un modèle d'organisation « apprenante » (Lorenz, Valeyre, 2004). Si l'Irlande a trouvé les bases d'un cercle vertueux de croissance dans la « nouvelle économie » a-t-elle pour autant développé les atouts d'une économie fondée sur le savoir ?

L'objet de ce travail est de dresser une synthèse des études économiques sur les causes et les conséquences de la croissance irlandaise. Il se compose de quatre sections. La première discute le constat, les deux suivantes s'interrogent sur les causes, la dernière évoque les limites de la croissance irlandaise et les enjeux de politique économique<sup>1</sup>.

## 1. UNE CROISSANCE EXCEPTIONNELLE ?

La croissance irlandaise était déjà à un niveau élevé dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Entre 1970 et 1985, la moyenne annuelle était de 4 %, contre 2,7 % pour l'Union européenne, 3,2 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et pour les États-Unis. Dans les années quatre-vingt-dix, ce rythme élevé va être multiplié par deux : il est de 7,4 % depuis 1990 et de 9,4 %<sup>2</sup> depuis 1995, soit les chiffres les plus importants de tous les pays de l'OCDE<sup>3</sup>. En 1999 et 2000, la croissance irlandaise atteint son point culminant et dépasse alors celle de l'ensemble des autres pays du monde<sup>4</sup>. Depuis 1987, elle est chaque année supérieure à celle des États-Unis, de l'Europe, de la moyenne des pays de l'OCDE et du Royaume-Uni (graphique 1). Avec un tel rythme de croissance, le produit intérieur brut (PIB) irlandais a doublé depuis 1993, triplé depuis 1984.

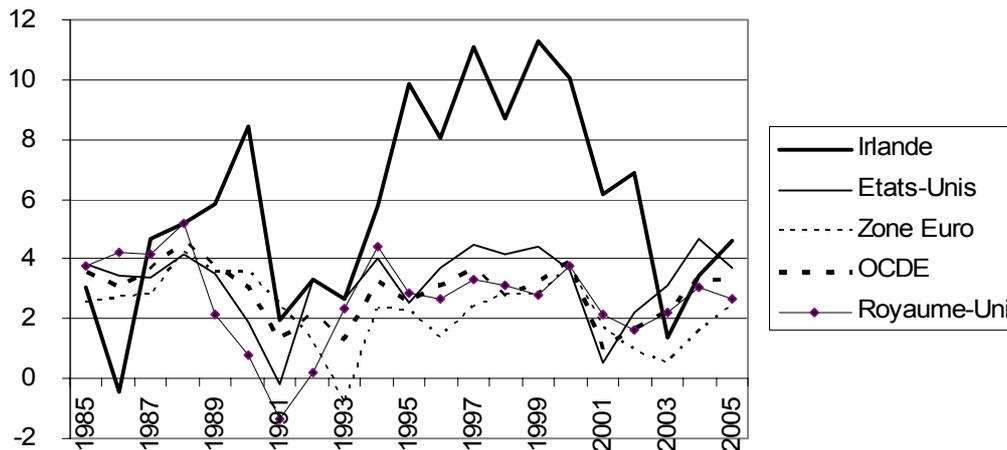
Le véritable décollage remonte à la fin des années quatre-vingt, avec une croissance de plus de 3 % en 1987 et 1988, de 5,8 % en 1989 et de 8,5 % en 1990. En 1991, alors que les États-Unis entrent en récession, la croissance irlandaise se maintient à près de 2 %. En 1993, alors que l'Europe continentale connaît à son tour une récession, la croissance irlandaise est de 2,7 %. Le décollage redevient très apparent en 1994, alors que tous les grands partenaires commerciaux de l'Irlande retrouvent une croissance soutenue.

<sup>1</sup> La retranscription d'une partie des entretiens que nous avons réalisés se trouve dans l'annexe. Ils fournissent des éclairages contrastés sur les sources de la croissance irlandaise. Nous y ferons quelques renvois dans le corps du texte.

<sup>2</sup> Tous ces chiffres sont ceux du *produit intérieur brut (PIB)*.

<sup>3</sup> Les seuls autres pays de l'OCDE qui sont parvenus à dépasser 3,5 % de croissance en moyenne annuelle depuis 1990 sont la Corée du Sud (6,1 %), le Luxembourg (5,5 %), la Pologne (4,9 %), la République tchèque (4,4 %) et la Hongrie (3,6 %). Les plus mauvaises performances ont été enregistrées par la Suisse (1,1 %), le Japon (1,1 %), l'Italie (1,6 %), la Suède (1,7 %) et la France (1,9 %).

<sup>4</sup> Selon les statistiques de la Banque mondiale, seul le Turkmenistan affiche une croissance du PIB ou du PIB par tête supérieure à celle de la République d'Irlande en 2000 (respectivement 17,6 % et 15,2 % pour les deux indicateurs).

**Graphique 1. Taux de croissance du PIB**

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Les chiffres de 2004 et 2005 sont des prévisions et ceux de 2003 sont provisoires.

De surcroît, l'Irlande n'a pas connu de récession au début des années 2000, contrairement aux États-Unis, à de nombreux pays d'Europe continentale ou encore, aux pays de l'OCDE qui ont connu une croissance comparable dans les années quatre-vingt-dix (comme la Thaïlande). Le rythme de croissance irlandais reste exceptionnel, avec 6,2 % en 2001 et 6,9 % en 2002, malgré le ralentissement des économies américaines puis européennes.

D'après les dernières statistiques disponibles (à l'été 2004), la croissance irlandaise n'aurait été rejointe par celles des autres pays qu'en 2003 (avec un rythme de 1,4 %). Mais elle est remontée en rythme annuel à 6,1 % au premier trimestre de 2004 d'après les comptes trimestriels publiés par le *Central Statistical Office*. Pour 2005, les prévisions de l'ESRI<sup>5</sup> ou celles de l'OCDE, reportées dans le graphique 1, sont proches de 5 %.

### Des performances que l'on peut relativiser

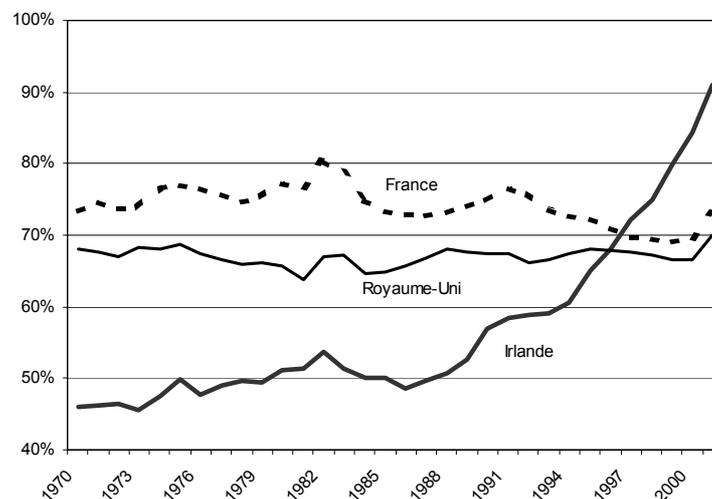
L'ampleur du rythme de croissance peut être néanmoins relativisée de plusieurs points de vue et tout d'abord, par la taille de l'économie irlandaise. L'Irlande est une petite économie qui rassemble 3,85 millions d'habitants. Il peut être plus facile d'afficher une croissance forte lorsque l'on est un petit pays, si la croissance est impulsée, par exemple, par un montant donné d'investissements directs en provenance de l'étranger. La valeur du PIB irlandais est de 115 milliards d'euros et son produit national brut (PNB) de 97 milliards d'euros (en 2001). Ce dernier équivaut à 6,3 % du PNB de la France, 5,6 % du PNB du Royaume-Uni et 4,3 % de celui de l'Allemagne. Les huit années de très forte croissance irlandaise de 1994 à 2001 correspondent à un supplément d'activité comparable à celui issu de la croissance de la France ou de celle du Royaume-Uni pour la seule année 2000. Ce constat ne fait que relativiser la performance irlandaise du point de vue de celle des grands pays, mais elle n'enlève rien à cette performance du point de vue des pays de taille comparable.

Une autre façon de relativiser les performances irlandaises des années quatre-vingt-dix peut être apportée par le recul historique. Contrairement à la plupart des pays industrialisés, l'Irlande n'a pas connu les « Trente glorieuses ». Elle a effectivement traversé une reprise économique après la Seconde Guerre mondiale, mais cette reprise sera de courte durée. Les années cinquante vont constituer pour les historiens économiques irlandais « une décennie misérable » (O'Grada, 1997). Le revenu national stagne en termes réels et un important déficit extérieur s'accumule, auquel on répond par un renforcement des mesures protectionnistes héritées des années trente (barrières tarifaires et

<sup>5</sup> The Economic and Social Research Institute.

quotas d'importation). Au début des années soixante, l'Irlande change radicalement de politique économique en optant pour une ouverture progressive au commerce international. Ce changement de cap va coïncider avec une croissance économique qui atteindra un rythme jamais rencontré dans le passé. On évoque un « âge d'or » pour qualifier les années soixante et soixante-dix (O'Grada, 1997), même si, en réalité, la croissance irlandaise ne fait alors que rejoindre le rythme des principaux pays industrialisés, sans que l'on puisse parler de rattrapage entre les niveaux des différents PIB par tête. Si l'on exprime le volume du PIB par tête en parité de pouvoir d'achat et que l'on compare les performances relatives de l'Irlande à celles des États-Unis, du Royaume-Uni ou de la France, il apparaît nettement que la croissance des années soixante-dix ou même celle des années quatre-vingt n'a pas permis de combler un retard de développement persistant (graphique 2). Dans ce contexte, l'accélération de la croissance dans les années quatre-vingt-dix correspond, au moins en partie, au rattrapage d'un retard accumulé depuis les années cinquante. La vigueur de la croissance irlandaise est le contrecoup d'une convergence tardive. Il n'importe pas seulement d'expliquer pourquoi l'Irlande a connu une croissance aussi brutale sur les quinze dernières années, mais pourquoi elle n'a pas connu une croissance plus régulière sur les cinquante dernières années.

**Graphique 2. Niveaux de vie relatifs**



Lecture : PIB par tête dans chaque pays relativement à celui des États-Unis. On a rapporté les séries de l'OCDE du PIB en parité de pouvoir d'achat et aux prix de 1995 à celle des populations pour obtenir les PIB par tête. Puis on les exprime relativement au PIB par tête américain.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

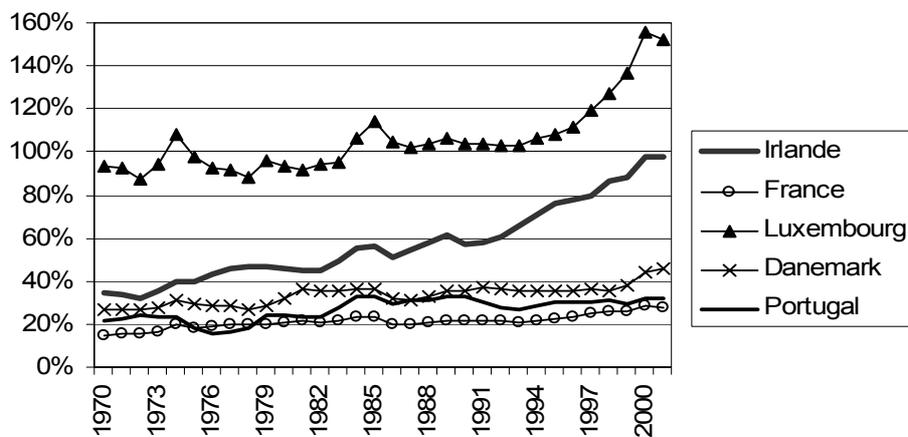
Autre motif nécessitant de relativiser les performances irlandaises, cette petite économie au décollage tardif est très ouverte sur l'extérieur, au point de constituer aujourd'hui, à biens des égards, l'une des économies les plus globalisées du monde. Le volume des exportations y est du même ordre de grandeur que celui du PIB<sup>6</sup> et celui des importations y est inférieur d'environ 15 %. Le degré d'ouverture de l'économie irlandaise est donc proche de 100 %. Dans ce contexte, la croissance irlandaise est comptablement très sensible aux exportations, avant même d'envisager le moindre effet d'entraînement macro-économique. Ce degré d'ouverture était plus faible au début des années soixante-dix (graphique 3). Il était de 34 % en 1970 et a donc triplé en trente ans<sup>7</sup>. Les exportations représentaient 24,1 % de l'ensemble PIB + importations en 1970, 36,1 % en 1985, 53,5 % en 2001. Si l'on compare cette évolution à quelques autres petits pays de l'OCDE et à celle de la France, la

<sup>6</sup> Le PIB est la somme des valeurs ajoutées augmentée de la TVA et des droits de douane nets des subventions à l'importation. Il peut s'écrire comme la somme de la demande intérieure (consommation + investissement) et de la demande extérieure (exportations – importations).

<sup>7</sup> Relativement aux autres petites économies européennes, l'économie irlandaise est cependant très ouverte depuis les années cinquante

singularité de l'Irlande ne réside pas dans le niveau de son degré d'ouverture en 1970 ou en 2001, mais dans la forte progression de ce degré d'ouverture entre les deux dates.

**Graphique 3. Degré d'ouverture (exportations/PIB)**



Source : OCDE, Comptes nationaux.

Pour Honohan et Walsh (2002), une part non négligeable de l'activité tournée vers l'extérieur est artificiellement créatrice de valeur ajoutée. Comme les entreprises bénéficient en Irlande d'une fiscalité sur les bénéfices réduite, les multinationales qui exportent vers l'Europe peuvent avoir intérêt à y faire transiter leurs marchandises en manipulant les prix de transferts à leur avantage<sup>8</sup>. L'Irlande jouerait donc un rôle d'économie « entrepôt »<sup>9</sup> qui importe des quantités importantes de marchandises (relativement à son PIB) avant de les réexporter après une transformation minimale ou nulle. Certains secteurs sont particulièrement concernés : boissons concentrés à base de Cola ; reproduction de logiciels ; chimie basique et organique ; ordinateurs ; composants électroniques. Ils rassemblent 3 % de la main-d'œuvre totale pour produire 15 % du PIB. Honohan et Walsh ont recalculé les principaux agrégats de la comptabilité nationale irlandaise en excluant ces secteurs<sup>10</sup>. Le taux de croissance du PIB baisse de deux points sur la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix (de 8,2 à 6,2 %) et les gains de productivité apparente du travail baissent de cinq points (de 8,6 à 3,8 points). Depuis la fin des années quatre-vingt, de nombreux travaux économiques et statistiques ont contesté la réalité de la reprise irlandaise en invoquant cet *artefact*.

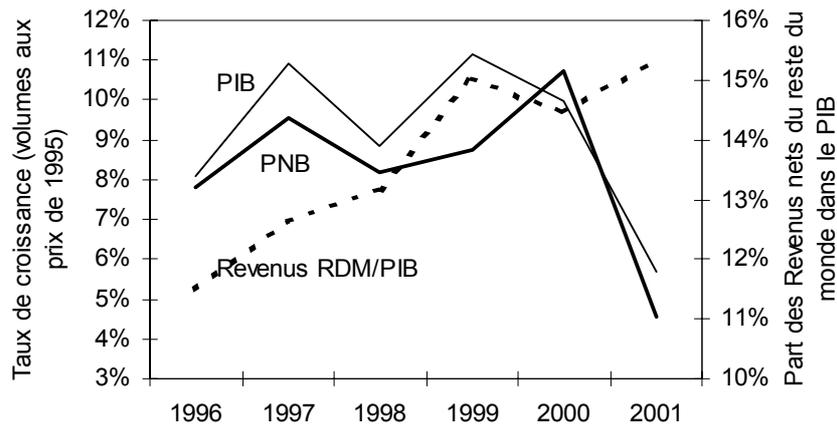
L'ampleur des relations économiques de l'Irlande avec le reste du monde est à l'origine d'un autre phénomène singulier qui conduit à nouveau à nuancer ses performances exceptionnelles. Il s'agit des flux de revenus des facteurs de production versés au reste du monde, qui constituent une part croissante du PIB et sont à l'origine d'une forte divergence de niveau et de croissance entre le PIB et le PNB<sup>11</sup>. La différence en niveau dépasse 18 % en 2001, tandis que la différence en taux de croissance s'élève à 0,8 points en moyenne sur 1996-2001 (graphique 4).

<sup>8</sup> Les prix de transferts sont déclarés aux administrations fiscales par les firmes multinationales. L'intérêt de la firme implantée dans un pays à taxation faible est de minorer les prix des marchandises en provenance d'unités implantées dans d'autres pays et de majorer les prix de transferts des marchandises exportées vers ces unités. Elle majore ainsi sa valeur ajoutée et ses bénéfices dans le pays à taxation faible et minore son imposition totale.

<sup>9</sup> En français dans le texte.

<sup>10</sup> Plus précisément, ces auteurs recalculent les valeurs ajoutées dans ces secteurs en supposant que leur productivité est la même en Irlande que dans les autres pays européens.

<sup>11</sup> Le PNB est la somme du PIB et des revenus nets du reste du monde. Ces derniers correspondent à la somme des revenus de l'investissement et du travail, perçus par des résidents irlandais de l'étranger, diminués des revenus versés par l'Irlande au reste du monde.

**Graphique 4. Revenus nets vers le reste du monde et divergence PIB/PNB**

Source : Central Statistical Office, octobre 2002

Les revenus nets du reste du monde, tirés de la balance des paiements, résultent d'une différence entre deux flux et sont très volatiles dans le temps. Leur importance s'explique par l'ampleur des profits rapatriés par des compagnies étrangères et, dans une moindre mesure, par le service de la dette publique financé par des emprunts à l'étranger. Ils représentaient cinq points de PIB au milieu des années quatre-vingt-dix et en constituent quinze points aujourd'hui. Tant que cette progression se poursuit, la croissance du PIB est supérieure à celle du PNB. Les performances irlandaises sont donc un peu moins importantes lorsqu'on les estime au travers du PNB.

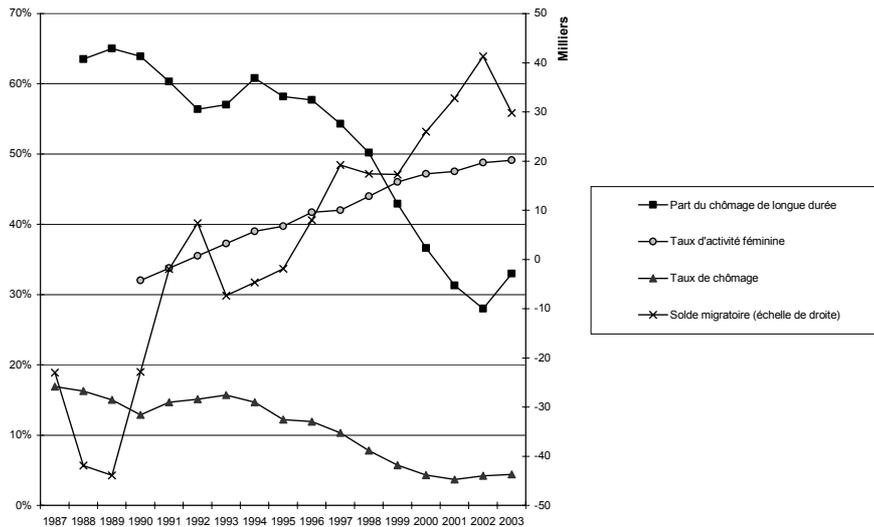
Le poids démesuré des exportations dans le PIB, la surévaluation comptable des chiffres d'affaires des firmes multinationales localisées en Irlande et le décalage entre le PNB et le PIB lié aux revenus nets du reste du monde conduisent à relativiser les chiffres de la croissance irlandaise. Il s'agit là de facteurs sérieux mais qui ne sont pas à même de modifier sur le fond le constat d'une croissance exceptionnelle. L'évolution du marché du travail (graphique 5), qui ne peut pas s'expliquer par ces *artefacts*, en fournit la meilleure illustration<sup>12</sup>.

Alors que le taux de chômage irlandais dépassait les 16 % au milieu des années quatre-vingt, il s'élève à 4,4 % en 2003. La part du chômage de longue durée (plus d'un an) est passée de 63,5 % à 33 %. Cette réduction est d'autant plus impressionnante que, dans le même temps, la progression démographique naturelle de la population en âge de travailler a été exceptionnellement forte, que les taux d'activité féminins ont beaucoup augmenté et qu'il y a eu une immigration considérable de travailleurs en provenance de l'étranger, inversant le sens traditionnel des flux migratoires irlandais<sup>13</sup>. Cette performance renvoie à la progression exceptionnelle de l'emploi, qui est de 4,7 % sur la période 1993-2000, correspondant à plus de 500 000 emplois créés, soit une hausse de 43 % de la population active occupée (plus de 600 000 emplois ont été au total créés depuis 1987). Il s'agit de la plus forte progression de l'ensemble des pays de l'OCDE sur cette période.

<sup>12</sup> Voir l'entretien de Philip O'Connell et Alan Barrett sur les migrations et celui de Kevin O'Kelly sur l'évolution des missions du FAS.

<sup>13</sup> Selon les données du Central Statistical Office (CSO), le nombre d'immigrants augmente régulièrement depuis 1987 et le nombre d'émigrants diminue depuis 1988. Les deux courbes se sont croisées en 1991 et s'écartent franchement depuis 1995.

### Graphique 5. L'évolution du marché du travail



Lecture : La part du chômage de longue durée, le taux d'activité féminine et le taux de chômage sont exprimés en pourcentage, le solde migratoire, en milliers d'individus.

Source : Central Statistical Office, *Quarterly National Household Survey* et *Population and Migration Estimates* (données compilées par l'European Migration Centre et, après 1996, données révisées du CSO).

## 2. LES SOURCES EXTÉRIEURES DE LA CROISSANCE

Lorsque l'on a à l'esprit quelques ordres de grandeurs sur le degré d'ouverture de l'économie irlandaise (à trois chiffres !), sur le volume des profits rapatriés par l'étranger (près d'un sixième du PIB), ou encore, sur la structure des exportations (très concentrées sur quelques secteurs, de plus en plus diversifiées par pays destinataires), il paraît évident que les sources de la croissance irlandaise sont à rechercher à l'extérieur de l'Irlande.

### 1. En toile de fond : la globalisation d'une économie régionale

Le développement du degré d'ouverture de l'Irlande au commerce extérieur et la progression des revenus de facteurs exportés vers le reste du monde sont deux témoignages de la forte internationalisation de cette économie. L'ampleur des flux migratoires et leur inversion, à partir de 1996, en constituent une autre illustration. Perméabilité au commerce international, ampleur des flux de capitaux et des flux de main-d'œuvre justifient, selon Krugman (1997) de qualifier l'Irlande d'« économie régionale », dès lors que son marché des biens et ses marchés de facteurs, capital et travail, sont intégrés à un marché plus vaste.

Ce marché était essentiellement celui du Royaume-Uni dans les années soixante, héritage de l'intégration forcée de l'Irlande au Royaume-Uni. Depuis, il s'est largement étendu. La première étape a été une ouverture progressive au commerce international qui s'est accompagnée d'un renoncement au protectionnisme industriel et de tentatives pour attirer les investissements étrangers. Puis, en 1973, l'Irlande adhère à la Communauté économique européenne (avec le Royaume-Uni et le Danemark). C'est à la fois le premier pays intégralement<sup>14</sup> pauvre à adhérer, la seule ancienne

<sup>14</sup> Au sens où toutes les régions de l'Irlande, sans exception, sont des régions pauvres.

colonie, et le plus jeune État « souverain » de la Communauté (Considère-Charon, 2002)<sup>15</sup>. En 1979, l'entrée dans le Système monétaire européen (SME) conduit à une séparation entre la Livre irlandaise et la Livre Sterling. Les marchés des produits et du travail irlandais sont restés sous influence britannique, mais celle-ci s'est considérablement atténuée. Le marché des produits s'est intégré au marché européen, tandis que le marché du travail s'est élargi à d'autres zones géographiques anglophones et non anglophones : une partie des migrants partis dans les années quatre-vingt, vers les États-Unis notamment, est revenue au pays contrairement aux générations antérieures et l'immigration de non Irlandais a également accompagné l'accélération de la croissance. Enfin, le marché des capitaux s'est étendu vers l'Europe avec les investissements associés aux fonds structurels et vers les États-Unis avec l'implantation, dans la foulée d'Intel en 1989, de l'industrie informatique américaine en Irlande. L'Irlande est ainsi parvenue à développer des liens non conflictuels avec les États-Unis, terre d'accueil de sa *diaspora* et avec l'Europe qui lui fournit un ancrage sur le continent. Cette multipolarisation lui a permis de rompre avec le schéma de relations ambivalentes qui la liait trop étroitement avec le Royaume-Uni.

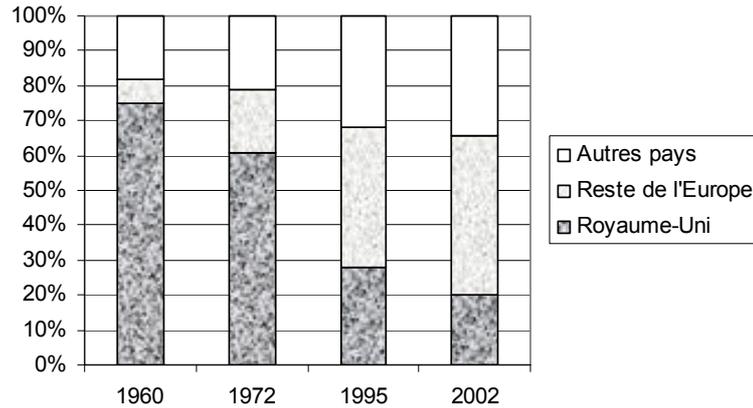
Le renouvellement de la destination géographique des exportations témoigne de la globalisation de l'économie irlandaise. L'internationalisation des exportations a débuté dans les années 1950. Auparavant, la part des exportations de l'Irlande du Sud vers le Royaume-Uni n'avait baissé que légèrement de 98,6 % en 1924 à 92,7 % en 1950 (Bradley, 2000). Une telle spécialisation commerciale faisait alors de l'Irlande une économie très dépendante du Royaume-Uni. En 1960, le Royaume-Uni est encore la destination des trois quarts des exportations irlandaises. Mais quarante ans plus tard, il n'en représente plus qu'un cinquième (18 % vers la Grande-Bretagne, 2 % vers l'Irlande du Nord). Cet affaiblissement de la part du Royaume-Uni dans les exportations irlandaises s'est effectué au profit des autres pays européens, dont la part représente 45 % aujourd'hui, contre 7 % en 1960 et 18 % en 1972 (graphique 6). L'entrée dans l'Union européenne a ainsi été précédée par un développement important des échanges avec les pays membres. Le déclin des exportations vers le Royaume-Uni s'est effectué au profit du reste du monde, qui est désormais la destination de près du tiers des exportations irlandaises (17 % vers les États-Unis et le Canada, 17 % vers le reste du monde non européen). L'Irlande est ainsi devenue une économie à la fois plus européenne et plus internationale. Cette diversification géographique accrue équivaut à une diversification des risques conjoncturels. Le mouvement d'internationalisation a été particulièrement prononcé depuis le milieu des années quatre-vingt et a ainsi accompagné le décollage irlandais. Mais il l'a également précédé. De ce point de vue, l'Irlande n'était déjà plus une économie régionale à la veille de son décollage, elle était devenue l'une des économies les plus mondialisées.

Dans une petite économie régionale, et *a fortiori* dans une économie globalisée, la « base d'exportation »<sup>16</sup> et sa compétitivité externe ont une influence critique sur les performances macro-économiques. Cette caractéristique constitue une originalité du développement irlandais. L'investissement, par exemple, est très sensible à la profitabilité relative de localisations alternatives. Une compétitivité accrue du secteur exportateur va attirer les capitaux et la main-d'œuvre, alors qu'une dépression dans ce secteur va entraîner une contraction de l'économie toute entière et l'émigration des travailleurs. La compétitivité y est au total beaucoup plus déterminante que dans une grande économie nationale.

<sup>15</sup> Ces caractéristiques expliquent aussi pourquoi l'Irlande est parfois considérée comme un modèle par les dix nouveaux pays adhérents de l'Union européenne.

<sup>16</sup> Secteurs d'activité prépondérants dans les exportations.

### Graphique 6. Destination des exportations irlandaises



Source : Central Statistical Office

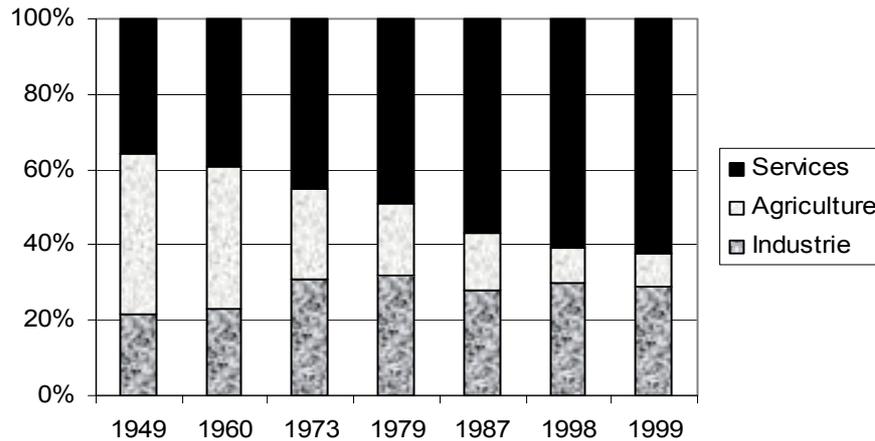
Jusqu'à la fin des années cinquante, la « base d'exportation » de l'Irlande était presque exclusivement agricole. Les gains de productivité étaient alors insuffisants pour nourrir la croissance du secteur abrité et le faible niveau d'emploi faisait diminuer la population active par l'émigration. Depuis, l'Irlande a mis en œuvre une politique de développement industriel tournée vers l'extérieur. Il s'agissait à la fois d'orienter les producteurs locaux vers les marchés d'exportations et d'attirer des investisseurs étrangers en Irlande par une politique de réduction des prélèvements obligatoires et un « accompagnement individualisé » des investisseurs, organisé par l'autorité pour le développement industriel (*Industrial Development Authority - IDA*). Depuis le début des années soixante-dix, les cibles privilégiées sont les secteurs disposant à la fois d'une forte valeur ajoutée et d'un potentiel élevé de croissance<sup>17</sup>. Aujourd'hui, la base d'exportation est profondément renouvelée.

Au niveau le plus agrégé, les exportations irlandaises de produits paraissent essentiellement industrielles (plus de 90 %) et laissent une place très marginale à l'agriculture (5,5 %) ou aux produits de la pêche ou de la forêt (0,5 %). Si l'on regarde un peu plus finement, avec la nomenclature du commerce extérieur à un chiffre, on a également une impression de concentration : deux secteurs sont responsables des trois quarts des exportations. Il s'agit des produits chimiques et pharmaceutiques (36,5 % des exportations en 2002, en hausse sensible relativement en 2001) et des biens d'équipement (30,5 % en 2002, en baisse sensible relativement à 2001). Si l'on descend davantage en observant la nomenclature à deux chiffres, l'impression de concentration persiste : quatre postes suffisent pour expliquer 65 % des exportations. Il s'agit des machines de bureau et des ordinateurs (20,1 % des exportations de 2002), de la chimie organique (19,1 %), des médicaments (16,5 %) et des équipements électriques et assimilés (9,4 %). Les exportations de produits irlandais sont ainsi concentrées essentiellement dans deux secteurs d'activité, la production de technologies de l'information et de la communication d'une part, l'industrie pharmaceutique d'autre part. Le point singulier est que ces deux ensembles de secteurs occupaient une place tout à fait marginale dans les exportations irlandaises il y a encore quinze ans. L'histoire de la croissance irlandaise est donc étroitement liée à celle de ces deux secteurs.

Les comptes nationaux de l'OCDE permettent en outre de considérer les exportations de services, ventilées à partir de 1990. La part des services représentait 13,5 % de l'ensemble des exportations irlandaises en 1990, contre 21,2 % en 2001. Cette progression correspond à l'émergence d'une troisième spécialité irlandaise, autour d'activités de services nouveaux tels que le télémarketing (*Call Centres*) et les services financiers.

<sup>17</sup> Nous y reviendrons dans la section suivante.

### Graphique 7. Structure de l'emploi



Source : *Central Statistical Office*

Pour autant, la spécialisation des exportations ne correspond pas à celle de l'emploi total en Irlande, où l'industrie ne représente que 41 % du PIB et 30 % des emplois (graphique 7). La République d'Irlande est connue pour ne pas avoir vécu de véritable révolution industrielle<sup>18</sup>. Si l'on observe la structure de l'emploi en longue période, la part de l'industrie n'y a jamais dépassé un tiers des emplois<sup>19</sup>. Le recul du secteur primaire a donné lieu à une progression des secteurs tertiaires sans véritable transition industrielle (graphique 7). L'agriculture concentrait 42,9 % des emplois en 1949, contre 8,5 % un demi-siècle plus tard<sup>20</sup>. Les services sont passés sur la même période de 35,6 % des emplois à 62,3 %. L'Irlande est donc aujourd'hui une économie tertiaire ; elle n'a jamais été une économie industrielle, contrairement à ce que laisse suggérer la structure de ses exportations. Cette singularité implique que ce pays n'a pas eu à subir le coût économique et social de la désindustrialisation.

## 2. Une réussite américaine ?

Les implantations d'entreprises étrangères peuvent expliquer une bonne partie des performances macro-économiques irlandaises. D'un côté, une très large proportion des exportations irlandaises est le fruit d'entreprises étrangères implantées en Irlande (90 % des exportations de produits manufacturés). D'un autre côté, le niveau et la croissance de la productivité sont beaucoup plus élevés dans les secteurs où ces entreprises occupent une position dominante<sup>21</sup>.

Selon les données du *Bureau of Economic Analysis (BEA)*, l'Irlande accueille environ 2 % du stock des investissements directs extérieurs américains, ce qui correspond à un quart de l'investissement direct américain en Europe, pour un pays qui ne représente que 1 % de la population européenne. Il est beaucoup plus élevé dans certains secteurs d'activité, selon les données fines de l'*IDA* :

<sup>18</sup> Ce n'est pas le cas de l'Irlande du Nord et de l'agglomération de Belfast en particulier.

<sup>19</sup> Du fait de cette faiblesse industrielle de l'Irlande, il y avait peu de groupes de pression menacés par la stratégie d'ouverture au commerce international et d'attraction des investissements directs étrangers, ce qui a pu faciliter politiquement sa mise en œuvre (Wickham, 1997).

<sup>20</sup> Honohan et Walsh (2002) font observer que le revenu par tête dans les secteurs agricoles au début des années soixante-dix était en Irlande 40 % plus faible que son niveau au Royaume-Uni, alors que le revenu par tête dans les secteurs non agricoles était à des niveaux comparables dans les deux pays. Le rattrapage de l'économie britannique par l'Irlande serait ainsi avant tout lié au recul du poids de l'agriculture.

<sup>21</sup> En comparant les caractéristiques des entreprises étrangères et autochtones, Barry, Bradley et O'Malley (1999) constatent que les entreprises étrangères exportent plus mais importent plus également, sont plus grandes, plus productives et dégagent des profits plus élevés.

- Dans les industries de l'information et des télécommunications, l'Irlande accueille plus de 300 entreprises, correspondant à 36 000 emplois, pour 40 % du flux d'investissements directs américains. Parmi les principales implantations, citons Intel<sup>22</sup> (1989), Dell (1990), Motorola (1992), Gateway (1993), Hewlett Packard (1996), IBM (1997), Xerox (1999).
- Dans les logiciels, 140 entreprises étrangères, dont les dix premières au niveau mondial emploient 15 000 personnes, soit la moitié des emplois du secteur en Irlande. Plus de 40 % des logiciels « packagés » pour les PC et plus de 60 % des logiciels « packagés » pour la bureautique de l'entreprise, vendus en Europe, sont produits en Irlande. La chronologie des principales implantations est la suivante : Digital (1976), Ericsson (1980), Motorola (1981), IBM (1983), Lotus (1985), Microsoft (1985), Netscape (1997), Natwest (1998).
- Dans les industries pharmaceutiques et chimiques, et dans les entreprises de produits médicaux, plus de 200 entreprises étrangères (dont neuf parmi les dix premières mondiales) emploient 28 000 personnes et réalisent 25 % du total des exportations irlandaises.
- Dans les centres d'appel, on trouve les services de télémarketing de Dell et Gateway, les services aux consommateurs de UPS et IBM, les services de réservation de la Lufthansa, de Korean Airlines et de ITT Sheraton ou encore les supports techniques de DEC, Creative Labs, Compaq et IBM. Les implantations ont débuté au milieu des années quatre-vingt.
- Les services financiers sont concentrés dans le Centre de services financiers international de Dublin lancé en 1987. Plus de 1 000 projets d'activité ont été officiellement certifiés dans les domaines de la banque, la gestion des actifs, la gestion de trésorerie ou l'assurance (la moitié en provenance d'entreprises européennes, un tiers en provenance d'entreprises américaines, le solde d'entreprises irlandaises). Le Centre emploie aujourd'hui 8 000 personnes et 370 entreprises financières internationales y sont représentées. D'après les données de la Banque centrale d'Irlande, ces services accueillent les deux tiers des investissements directs en Irlande en 1998 et 1999.

Au total, près de 1 300 entreprises étrangères se sont implantées en Irlande sur les vingt dernières années avec l'aide de l'IDA. 636 sont européennes<sup>23</sup> et 524 sont américaines (les firmes américaines rassemblent cependant les deux tiers des emplois). Plus de 140 000 personnes sont employées en 2000 dans des firmes supportées par les programmes de l'IDA (près de 100 000 dans l'industrie, 40 000 dans les services internationaux et financiers), soit près de deux fois plus qu'en 1993. La progression de l'emploi dans ces firmes explique directement et, à elle seule, 14 % des créations d'emploi entre 1990 et 2000 (graphique 8). Indirectement, elle peut en expliquer de l'ordre d'un quart<sup>24</sup>.

Du point de vue du rythme des implantations tel qu'on peut l'estimer au travers de la chronique des flux d'investissements directs américains à destination de l'Irlande, il n'y a pas eu de rupture à la hausse à la fin des années quatre-vingt qui pourrait coïncider avec le décollage de l'économie irlandaise. Une première rupture s'est effectuée au cours des années soixante-dix où cette part est passée de moins de 0,5 % à plus de 2 %. Une seconde rupture s'est produite dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix avec une part qui est montée à près de 3,5 % en fin de décennie. Le calendrier des flux d'investissement direct des États-Unis vers l'Irlande ne paraît pas donc pas

---

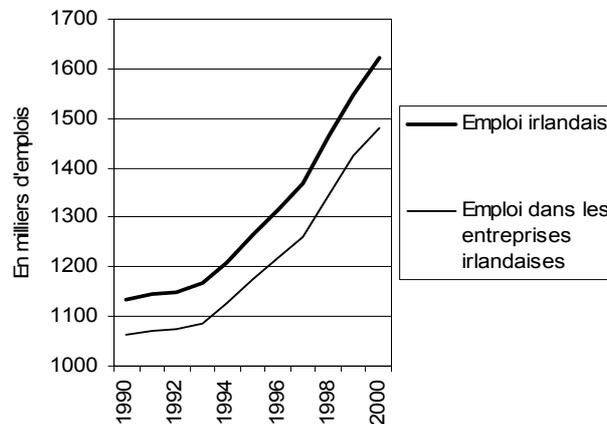
<sup>22</sup> L'implantation d'Intel en 1989, avec une production qui a démarré dès 1990, a généré 5 000 emplois directs (dont 1 250 emplois temporaires). Il s'agit de la première et de la plus grosse implantation du secteur. Pour de nombreux observateurs, elle aurait été à l'origine d'un effet « bandwagon » ou « follow the leader » en initiant le cercle vertueux des installations de compagnies étrangères dans le *Hardware*.

<sup>23</sup> Avec quarante-deux entreprises implantées, la France est au sixième rang derrière les Pays-Bas, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis.

<sup>24</sup> En retenant comme base grossière de calcul un emploi indirect pour un emploi direct. Dans une étude économétrique réalisée sur 325 entreprises des technologies de l'information et des télécommunications, Görg et Ruane (2000) montrent que les entreprises étrangères achètent 39 % de leurs consommations intermédiaires à d'autres entreprises localisées en Irlande, contre 49 % pour les entreprises irlandaises. Ce pourcentage croît rapidement au cours du temps pour les deux groupes d'entreprises, ce qui illustre la construction progressive d'un réseau de relations de plus en plus dense entre les entreprises nationales et étrangères, impliquant des effets sur l'emploi indigène croissant au cours du temps.

coïncider avec celui du décollage de l'économie irlandaise, qui se situe autour de 1987. Ces investissements ont néanmoins contribué à renforcer progressivement la productivité et les capacités de production des secteurs exportateurs et ont amélioré ainsi de façon graduelle les conditions de l'offre en Irlande. En ce sens, ils ont incontestablement accompagné et soutenu la reprise en favorisant sa pérennité.

**Graphique 8. L'emploi irlandais et l'emploi dans les entreprises irlandaises**



Source : IDA pour l'emploi dans les entreprises étrangères, Central Statistical Office pour l'emploi total.

### 3. Une réussite européenne ?<sup>25</sup>

Il y a trois relais principaux au travers desquels l'Union européenne peut revendiquer une part de paternité dans les performances irlandaises : l'intégration économique, l'intégration monétaire et les fonds structurels. Parmi ces relais, le dernier a sans doute joué le rôle le plus important.

L'entrée de l'Irlande dans l'Union européenne lui a tout d'abord ouvert la porte du grand marché en accélérant la réorientation de ses exportations et lui a fourni un argument de poids pour l'attraction des investisseurs souhaitant développer leur « base d'exportation » vers le marché unique. S'il s'agissait bien d'un argument nécessaire, il n'était sans doute pas suffisant. D'une part, le décollage économique s'est produit quinze années après l'intégration de l'Irlande à la Communauté. D'autre part, lorsque le décollage s'est produit, il y a eu également une progression plus forte des exportations en dehors du marché unique, vers les États-Unis et l'Asie du Sud-est (graphique 6 et Bosworth [2002]). Enfin, si l'intégration à l'Union européenne a incontestablement joué un rôle positif, elle ne s'est pas effectuée sans contraintes. Une illustration récente réside dans le relèvement du taux d'imposition sur les sociétés à 12,5 %, que l'Union demande à l'Irlande d'appliquer<sup>26</sup>.

Sur un plan monétaire, l'entrée dans le Système monétaire européen (SME) a mis fin à près de 150 ans d'ancrage sur la Livre Sterling. Une analyse rapide conclurait à une montée du risque de change dans le commerce extérieur avec le Royaume-Uni, qui est déclinant, et une réduction d'incertitude avec l'Europe continentale, dont la part est croissante. En réalité, l'entrée dans le SME n'a guère réduit la volatilité du change : il y a eu onze réalignements entre 1979 et 1989, et six autres

<sup>25</sup> La réponse à cette question ne fait pas de doute pour les Irlandais eux-mêmes, si l'on en croit les résultats des sondages d'opinion. Selon l'Euro-baromètre de mai 2000, 75 % des Irlandais considèrent que l'appartenance à l'Union européenne est une bonne chose et 86 % déclarent qu'ils en ont tiré des bénéfices. Ces chiffres sont les plus élevés de tous les pays d'Europe dont la moyenne se situe à 49 % et 47 % en 2000. Le pays où les résultats sont les plus faibles est le Royaume-Uni, avec 25 % dans les deux cas. Les scores irlandais sont stables à des niveaux très élevés depuis 1987, ce qui correspond au début du décollage économique.

<sup>26</sup> Le niveau reste faible relativement à la majorité des pays de l'Union, mais la hausse est tout de même de 25 %.

jusqu'à la mise en œuvre de l'Union économique et européenne (UEM), en 1999. Grâce au SME, l'Irlande a certes évité de partager l'appréciation de la Livre entre 1979 et 1981, ce qui a fait gagner à ses exportations 25 % de compétitivité en deux ans, mais cela a également favorisé l'inflation importée (Honohan, 1999). Si l'inflation a été maîtrisée après 1981, c'est vraisemblablement davantage à cause de la forte dégradation du marché du travail plutôt que sous l'effet de l'ancrage monétaire européen. Cet ancrage n'a d'ailleurs pas évité la persistance de taux d'intérêt réels élevés, qui incorporaient une forte prime de risque de change. L'économie irlandaise a pu bénéficier ponctuellement des dévaluations de 1986 et 1993, qui ont contribué positivement aux reprises conjoncturelles, en évitant à sa monnaie d'être surévaluée. Puis, l'élargissement des marges de fluctuations a permis de mieux s'ajuster aux mouvements de la Livre et aux turbulences monétaires de la phase II de l'UEM. À partir de 1993, le coût de la convergence aura été moins important à supporter pour l'Irlande que pour de nombreux autres pays européens, compte tenu de ses bonnes performances économiques. Au total, le bilan de l'intégration monétaire paraît mitigé.

Les fonds structurels européens<sup>27</sup> ont, quant à eux, régulièrement exercé un effet positif et important sur la croissance irlandaise. Depuis les années soixante-dix, l'Irlande bénéficie du Fonds européen de développement régional (Feder), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen d'orientation et de développement agricole (Feoga). Les montants collectés sont à l'origine non négligeables (0,75 % de PIB en 1980) et ils vont être fortement accrus après la réforme de 1988 qui instaure des programmes quinquennaux par objectifs. Le premier programme couvre la période 1989-1993 et le second 1994-1999. Avec un PIB par tête inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, l'Irlande est éligible à l'objectif 1, correspondant aux régions en retard de développement et à l'objectif 5-a, pour l'adaptation de ses structures agricoles. En revanche, elle ne bénéficie pas des fonds aux régions en déclin industriel (objectif 2) et ni de ceux pour la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes (objectifs 3 et 4). Elle bénéficiera, en outre, du fonds de cohésion instauré en 1993, avec le Portugal, la Grèce et l'Espagne, et profite également des concours de la Banque européenne d'investissement, sous forme de prêts à taux bonifiés. Les flux de fonds structurels augmentent très significativement avec le premier programme et la progression est confirmée avec le second programme. Avec cette montée en charge des transferts européens, le flux grossit d'un demi-point de PIB irlandais chaque année de 1988 à 1993 (graphique 9, page suivante). L'effet est moins apparent par la suite du fait de la forte croissance du PIB dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. Ces transferts exercent un effet de demande immédiat et un effet d'offre différé, vraisemblablement de grande ampleur, compte tenu de la qualité de la sélection des programmes européens.

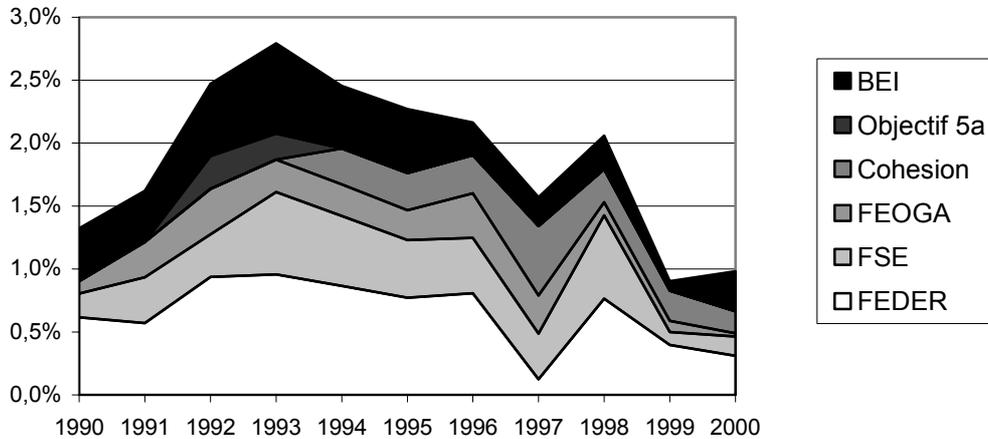
Les fonds sont utilisés pour améliorer la compétitivité des secteurs marchands, pour la création et l'amélioration d'infrastructures routières, portuaires (Dublin et Cork) et aéroportuaires (Dublin, Cork et Shannon), pour l'amélioration du réseau énergétique, de télécommunications et d'approvisionnement en eau, et pour des programmes de formation. Les externalités sont fortes dans tous ces domaines et ont contribué à améliorer la rentabilité des investissements privés, nationaux et internationaux<sup>28</sup>. Par ailleurs, les fonds structurels ont permis de maintenir des projets ambitieux dans le domaine des infrastructures ou bien dans le domaine éducatif, au moment même où l'État s'engageait dans une cure d'austérité. Selon le survol des évaluations réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques effectué par la Commission européenne (1999), les fonds structurels auraient augmenté le taux de croissance annuel du PIB irlandais de 0,3 à 0,8 points durant les deux programmes. Selon les évaluations irlandaises, recensées par Barry, Bradley et Hannan [1999], l'effet cumulé sur le niveau du PIB serait au minimum de quatre points à la fin des années quatre-

<sup>27</sup> Le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (Feoga) et le Fonds de développement régional (Feder) sont les trois fonds structurels des communautés européennes, chargés d'assurer une politique de cohésion économique et sociale par une aide à certaines régions (en retard ou en reconversion), à certaines catégories (chômeurs de longue durée et jeunes à la recherche d'emploi) ou à l'agriculture et l'espace rural.

<sup>28</sup> Certains programmes européens mentionnent d'ailleurs explicitement dans leurs objectifs l'attraction des investissements directs étrangers.

vingt-dix. Entre un dixième et un quinzième de la croissance irlandaise pourrait ainsi être attribué directement aux effets des fonds structurels européens.

**Graphique 9. Engagements européens en Irlande dans les fonds structurels, fonds de cohésion et concours de la Banque européenne d'investissement**



Source : Commission européenne (*Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 1990-2002*).

Lecture : On rapporte les engagements des fonds européens et les concours de la Banque européenne d'investissement, dont les montants sont tirés des rapports annuels de la Commission, au PIB nominal irlandais (points de PIB en ordonnées). Ces engagements diffèrent légèrement des montants enregistrés par le Department of Finance qui sont utilisés dans les évaluations de Honohan (1997) et O'Neill (2000). Le mouvement de baisse à partir de 1993 s'explique par la hausse du PIB et non par la baisse de la valeur nominale des flux européens.

### 3. LES SOURCES INTÉRIEURES DE LA CROISSANCE : UNE RÉUSSITE IRLANDAISE ?

Les transformations des relations que l'Irlande entretient avec ses partenaires commerciaux extérieurs et l'injection de capitaux en provenance des États-Unis et de l'Europe jouent un rôle central dans le dynamisme de l'économie irlandaise des années quatre-vingt-dix. Mais lorsque « l'extérieur » prend une place aussi grande dans une économie, il y a aussi un prix à payer. Un pays qui n'est pas directement responsable de sa croissance n'en a pas le contrôle. Une telle croissance est incertaine. Les investisseurs directs peuvent se retirer en réponse aux aléas de la conjoncture ou à la compétitivité accrue d'un autre territoire. L'éclatement de la bulle informatique, l'élargissement européen et la fin du mécanisme de rattrapage pourraient-ils mettre un terme à la prospérité irlandaise ? La croissance irlandaise s'appuie-t-elle sur des sources intérieures qui pourraient contribuer à la pérenniser, même lorsque les hasards sont malheureux ?

#### 1. 1987 : prise de conscience collective de l'ampleur de la crise et cure d'austérité

L'Après-guerre a été marquée en Irlande par la stagnation du revenu national. Un tournant s'opère néanmoins à la fin des années cinquante, avec le remplacement de Eamon de Valera par Sean Lemass au poste de Premier ministre (*Taoiseach*), le 23 juin 1959. L'« âge d'or » qui durera jusqu'au premier choc pétrolier coïncide avec une relative ouverture commerciale, une plus grande souplesse budgétaire et des politiques structurelles plus favorables au développement des secteurs non agricoles. L'Irlande connaît alors une croissance comparable à celle du Royaume-Uni ou de l'Europe

continentale. En février 1973, une coalition composée du *Fianna Gael* et du *Labour Party* remplace le *Fianna Fail* pour la première fois depuis 1958. La coalition répondra au premier choc pétrolier par la poursuite des politiques antérieures de soutien à la demande au travers de hausses des dépenses publiques, du développement de l'emploi public et des transferts sociaux. Les gouvernements successifs poursuivront dans la même voie, en particulier le *Fianna Fail* qui prône dans son programme électoral de 1977 à la fois la poursuite des dépenses publiques et des baisses de prélèvements, financées... par le retour de la croissance. En réalité, la progression des dépenses publiques (de moins de 30 % du PIB en 1973 à plus de 50 % dix ans plus tard) va être financée par l'emprunt et la hausse des prélèvements obligatoires, dont le poids dans le PIB passe de 23 % en 1973 à 38 % en 1983. L'Irlande n'est pas le seul pays d'Europe à avoir répondu à un choc d'offre négatif par un choc de demande positif, mais c'est l'un de ceux à avoir corrigé le plus tardivement cette erreur de stratégie. La dette publique irlandaise va passer de près de cinquante points de PIB en 1973 à plus du double au début des années quatre-vingt, avec un poids croissant de la part financée par emprunts à l'étranger et libellée en devises. L'Irlande rentre progressivement dans une spirale où les dépenses publiques non maîtrisées nourrissent l'inflation, pèsent sur les taux d'intérêt et alourdissent la charge de l'endettement. Il ne restera guère de marge de manœuvre pour faire face au second choc pétrolier de 1979, à la hausse des taux d'intérêt mondiaux et à la dégradation de la conjoncture internationale. En 1981, l'inflation atteint 21 %, le déficit extérieur 15 % du PIB et le taux de chômage près de 10 %.

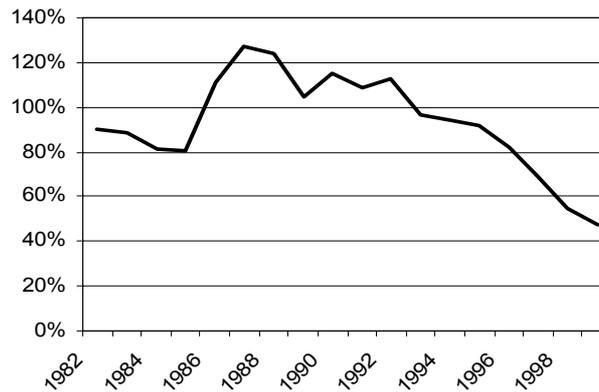
Le virage vers la rigueur budgétaire va être amorcé début 1983 par le ministre des Finances du *Fianna Gael*, Alan Dukes. Une réduction du déficit public est obtenue par de nouvelles hausses des prélèvements et des économies de dépenses publiques, principalement dans les services de santé. Les effets immédiats de cette politique ont pesé sur la conjoncture irlandaise, avec un taux de chômage qui va doubler dans la première moitié des années quatre-vingt pour atteindre 16 % en 1985. Le recul du déficit budgétaire a été de surcroît insuffisant pour endiguer la montée de l'endettement public, au point que l'option du défaut de paiement de l'économie irlandaise est évoquée<sup>29</sup>. Tous les observateurs font alors le constat d'une crise profonde à laquelle il faut trouver à tout prix un remède, témoignant d'une prise de conscience collective.

Les élections de 1987 conduisent à un changement de majorité, mais la nouvelle administration dirigée par Charles Haughey va poursuivre et amplifier les programmes d'austérité avec le soutien politique du *Fianna Gael*. La politique de rééquilibrage des finances publiques supportée par les deux grands partis est connue sous le nom de « stratégie de Tallaght », du nom de la banlieue sud-ouest de Dublin où elle a été présentée et soutenue par Alan Dukes<sup>30</sup> (O'Grada, 1997). La cure d'austérité est de grande ampleur : les dépenses publiques vont être diminuées de 4,8 % en 1987, de 5 % en 1988 et à nouveau de 1 % en 1989. La dette publique, qui culminait à plus de 120 points de PIB en 1987, va amorcer un retournement de tendance (graphique 10, page suivante).

Ces évolutions des finances publiques se sont accompagnées d'une reprise rapide de l'activité, avec une croissance qui atteint 3,4 % dès 1987, puis 3 % en 1988 et 5,8 % en 1989. Cette coïncidence a été interprétée selon la thématique des « contractions fiscales expansionnistes », d'inspiration néo-ricardienne (Giavazzi, Pagano, 1990 ; Alesina, Perotti, 1997). L'austérité aurait apparemment contribué à restaurer la confiance des consommateurs qui vont cesser de sur-épargner pour se prémunir contre les effets de l'endettement public croissant, et partant, restaurer également la confiance des investisseurs.

<sup>29</sup> L'un des rares économistes radicaux irlandais, Raymond Crotty (1986), prône l'idée d'une répudiation de la dette extérieure. Ce point de vue sera partagé par Rudiger Dornbush (1989).

<sup>30</sup> Seul le *Labour Party* est opposé à cette stratégie.

**Graphique 10. Dette publique en points de PIB**

Source : *Department of Finance, Irlande*

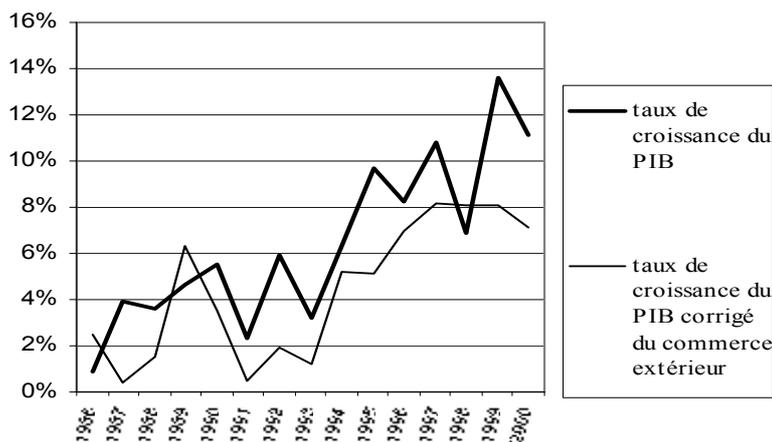
## 2. Les relais extérieurs de la reprise

En fait, la reprise de 1987 ne s'explique pas par la demande intérieure, qu'il s'agisse de la consommation ou de l'investissement. Ce sont les exportations qui vont y contribuer massivement, avec une hausse de 13,7 % cette année-là. La consommation ne va accélérer qu'en 1988 et l'investissement qu'en 1990. Le décollage irlandais est donc d'abord tiré par l'extérieur avant d'être relayé par la demande intérieure. Cette prééminence des relais extérieurs de la reprise met en doute la thématique de la contraction fiscale expansionniste, du moins dans sa version la plus simple. Le rééquilibrage des finances publiques était sans doute une condition nécessaire du décollage mais n'en constitue pas le fait générateur.

L'ouverture progressive de l'économie irlandaise exerce un effet comptable très net sur la croissance. Si on se limite aux quinze dernières années qui sont celles où on a vu à la fois la croissance du PIB et du ratio exportations/PIB le plus augmenter, la croissance des exportations suffit à elle seule à expliquer complètement la croissance irlandaise. Les exportations de l'Irlande représentaient en effet un peu plus de la moitié du PIB en 1985 et elles ont augmenté deux fois plus vite que le PIB durant quinze ans. Les importations ont, quant à elles, un peu moins progressé que les exportations sur les quinze dernières années. L'excédent commercial représente plus d'un tiers des exportations en 2001, contre moins d'un dixième quinze ans plus tôt. Cette amélioration de la balance commerciale permet d'expliquer entre un tiers et la moitié de la croissance irlandaise sur les quinze années<sup>31</sup>.

Deux sous-périodes doivent cependant être distinguées. Dans la première, qui s'étend de 1987 à 1993, la contribution du commerce extérieur est prépondérante (graphique 11). Alors que le PIB progresse chaque année de 9,1 % entre 1995 et 2001, l'investissement augmente de 10,9 % et la consommation de 7,4 %, ce qui est très suffisant pour faire jouer aux relais intérieurs de la croissance irlandaise un rôle majeur.

<sup>31</sup> On se livre ici à un calcul de contributions comptables sur la base des comptes nationaux. D'un côté, ces contributions doivent être minorées par la prise en compte de l'effet des altérations de prix de transfert (cf. *supra*). D'un autre côté, elles doivent être majorées par la prise en compte du bouclage macro-économique. Doyle (2001), qui étudie la contribution des exportations à la croissance sur données macro-économiques à l'aide d'un modèle multivarié et de tests de causalité au sens de Granger, met en avant le rôle prépondérant des exportations et de leurs déterminants, les termes de l'échange et la demande mondiale, tout en relevant l'existence d'une causalité inverse où les exportations sont expliquées par la croissance intérieure, à l'origine d'un cercle vertueux où les exportations tirent la croissance qui favorise en retour les exportations...

**Graphique 11. La croissance irlandaise corrigée du commerce extérieur**

Source : *Central Statistical Office*.

Lecture : *Le taux de croissance du PIB corrigé du commerce extérieur correspond au taux de croissance effectif diminué de la contribution comptable du commerce extérieur (exportations – importations).*

À balance commerciale inchangée, l'Irlande n'aurait pas connu de reprise, mais seulement un pic d'activité ponctuel en 1989. Dans la seconde période, qui débute en 1994, la croissance irlandaise devient très élevée et les relais intérieurs sont désormais dominants. La contribution de la demande intérieure, celle de la consommation des ménages en particulier, est prépondérante. Elle rend compte des deux tiers environ des performances irlandaises dans les années quatre-vingt-dix, y compris en fin de période où la croissance du PIB est la plus forte (tableau 1).

**Tableau 1. Décomposition de la croissance du PIB**

	1999	2000	2001
Taux de croissance du PIB	11,1 %	10,0 %	5,7 %
Contribution de la demande intérieure	7,3 %	7,4 %	3,5 %
	65,8 %	73,9 %	61,2 %
dont Consommation privée	4,8 %	4,6 %	2,6 %
Consommation publique	0,9 %	0,9 %	1,3 %
Investissement	3,1 %	1,5 %	-0,1 %
Variation des stocks	-1,5 %	0,3 %	-0,4 %
Contribution de l'équilibre extérieur	4,3 %	2,4 %	1,6 %
	39 %	24 %	28 %
Résidu	-0,5 %	0,2 %	0,6 %

Source : *Central Statistical Office, Quarterly National Accounts, 10 octobre 2002 ; calculs des auteurs. Les données de l'année 2001 sont provisoires.*

Si la croissance a d'abord été tirée par l'extérieur, avant d'être relayée par l'intérieur, c'est du côté des déterminants des exportations qu'il faut rechercher l'origine du décollage irlandais. Sur ce point, les candidats à une explication ne manquent pas :

- Tout d'abord, les exportations ont évidemment bénéficié de la forte reprise de la demande mondiale de la fin des années quatre-vingt, particulièrement prononcée en Europe continentale vers laquelle se destine une part croissante du commerce extérieur irlandais.
- Ensuite, la Livre irlandaise a été dévaluée de 8 % en août 1986, en réponse à une dépréciation de la Livre Sterling qui s'avèrera finalement ponctuelle, permettant de restaurer la compétitivité au bon moment et de tirer le meilleur parti du retournement de la conjoncture internationale. Une nouvelle

dévaluation interviendra en 1993 et contribuera à contrecarrer les effets du ralentissement de la demande mondiale.

- Un troisième facteur, déjà évoqué, réside dans les investissements directs réalisés par des firmes étrangères en Irlande dans les secteurs exportateurs qui ont, progressivement et fortement, accru les capacités d'offre de l'économie irlandaise.
- Enfin, la compétitivité des prix des exportations irlandaises s'améliore durablement, elle aussi, du fait de la modération salariale mise en œuvre à partir de 1987.

Les deux derniers facteurs sont liés à deux institutions proprement irlandaises qui ont exercé une influence durable sur la croissance : l'autorité pour le développement industriel (*Industrial Development Authority [IDA]*) qui a été l'organisme porteur de la politique d'attraction des investissements directs étrangers et le partenariat social (*Social Partnership*) qui pérennise la pratique d'accords centralisés entre les employeurs, les syndicats et l'État.

### 3. L'IDA et la politique d'attraction des investissements directs étrangers

La transformation profonde et rapide de la base d'exportation irlandaise n'est pas le fruit du *laissez-faire*. C'est un exemple de politique industrielle réussie (Walsh, 2000-b). L'attraction par l'Irlande des investissements directs étrangers relève d'une stratégie insulaire, cohérente et explicite, qui fait l'objet d'un large consensus depuis plusieurs décennies en Irlande. L'*Industrial Development Authority (IDA)* y joue un rôle pivot. Elle a été créée en 1949 au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce avec pour mission de stimuler et développer les activités exportatrices et les investissements directs étrangers en Irlande. Elle devient indépendante en 1969 et est divisée en trois organismes en 1994 : le *Forfas*, conseil pour le développement des entreprises, du commerce, de la science, de la technologie et de l'innovation, *IDA Ireland* et *Enterprise Ireland* dont les missions sont la promotion et le développement de l'investissement direct étranger, d'une part, et des entreprises indigènes en lien avec l'extérieur, d'autre part. L'*IDA* dispose de quatorze délégations à l'étranger (six aux États-Unis, cinq en Asie et dans le Pacifique, trois en Europe) et de dix bureaux régionaux. En cinquante ans de prospection, cette institution a développé un savoir-faire et des réseaux pour attirer les entreprises multinationales. Sa stratégie a évolué au cours du temps. Dans les années soixante, l'*IDA* ne ciblait pas sa recherche d'investisseurs. Dans les années quatre-vingt, elle a commencé à cibler son action sur quelques secteurs d'activité. Aujourd'hui, elle cible des entreprises dans les secteurs. L'investissement direct étranger en Irlande s'est considérablement développé, mais il est nettement plus concentré que dans les années soixante et soixante-dix en termes de secteur d'appartenance et d'origine géographique.

L'*IDA* prospecte les investisseurs directs potentiels et leur propose un service de « guichet unique ». Cet organisme fait aussi tout un travail de communication pour mettre en chiffres les atouts de l'Irlande. L'annexe 2 fournit deux extraits d'argumentaires à deux dates différentes, 2001 et 2004. Dans l'argumentaire de 2001, la faible fiscalité est mise en avant (impôt sur les sociétés au taux de 10 % porté à 12,5 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003). Les exonérations d'impôts sur les dividendes, les subventions sous forme d'aides à l'implantation, à l'investissement ou les réductions de charges sociales sont aussi souvent mises en avant dans les argumentaires. Mais ce « paquet fiscal » n'est pas le seul argument. L'*IDA* insiste également sur le faible coût du travail et la modération salariale, la productivité élevée et le haut niveau d'éducation d'une main-d'œuvre jeune (cf. tableau 2), le faible *turnover*, la culture du travail bien fait, la tradition de collaboration des universités avec les entreprises, l'appartenance au marché unique européen et le fait que l'Irlande soit le seul pays anglophone de l'UEM<sup>32</sup>, les performances des réseaux de transports routiers, du fret aérien et maritime qui mettent la majeure partie de l'Europe à moins de quarante-huit heures de camion, la qualité et le faible coût des réseaux de télécommunication, les nombreux services aux entreprises

<sup>32</sup> Les dépliants à destination des investisseurs potentiels précisent astucieusement « le seul pays anglophone membre fondateur de l'Union économique et monétaire ».

certifiés aux normes ISO, la participation positive et active des relais administratifs dans l'accompagnement des implantations et enfin la qualité de la vie en Irlande<sup>33</sup>. Selon les chiffres de l'*US Department of Commerce*, cités par les argumentaires de l'*IDA*, la rentabilité des investissements après impôts est en moyenne de 24 %, soit dix à quinze points de plus que ce qui peut être obtenu dans d'autres localisations européennes.

**Tableau 2. Structure par âge de la population totale**

	Irlande	France	Europe 15
Moins de 30 ans	47,4 %	38,9 %	38,5 %
de 30 à 55 ans	32,7 %	35,9 %	36,2 %
55 ans et plus	19,9 %	25,2 %	25,3 %

Source : *Bureau international du travail, Labours Statistics Database, année 2000.*

En 2004, l'argumentaire de l'*IDA* a nettement évolué, en réponse à l'éclatement de la bulle informatique, aux transformations de la fiscalité irlandaise et à la perspective d'élargissement européen. L'argument principal n'est plus les avantages fiscaux mais les atouts de l'Irlande dans l'économie du savoir (« *knowledge is in our nature* »). La qualité du système éducatif et ses liens avec les entreprises, y compris dans le domaine de la recherche, passent au premier plan.

Les entreprises qui se sont implantées dans les années quatre-vingt-dix en Irlande appartiennent à des secteurs de haute technologie. Mais la technologie est importée plutôt que produite en Irlande. Dans l'industrie informatique par exemple, les implantations étrangères en Irlande font de l'assemblage, traduisent la documentation ou maintiennent des *hot lines*. Ces activités ne sont pas à haute valeur ajoutée même si elles requièrent une main-d'œuvre éduquée. Du coup, l'ancrage des implantations est faible. Celles-ci peuvent fermer ou être délocalisées en cas de revers de fortune ou de compétitivité accrue d'une nouvelle localisation. Pour fixer plus durablement les implantations étrangères en Irlande, l'*IDA* cherche à attirer les activités de conception et les secteurs à haut potentiel de croissance, avec un profil conjoncturel faiblement cyclique, plus proche du secteur de la pharmacie que de l'industrie informatique. Il en est ainsi des biotechnologies, des systèmes médicaux ou des nanotechnologies. Des financements importants ont été injectés dans les universités pour développer des équipes de recherche dans ces domaines, travaillant en lien avec l'industrie.

Quelques arguments mis en avant par l'*IDA* correspondent à des « cadeaux de l'Histoire ». C'est le cas par exemple de la jeunesse de la main-d'œuvre (graphique 12) ou encore de la qualité de la vie en Irlande. D'autres arguments relèvent bien du volontarisme politique mais ne s'inscrivent pas exclusivement dans une stratégie d'attraction des investissements directs (haut niveau d'éducation ou appartenance à l'Union européenne). Mais les arguments principaux sont bien le fruit d'une stratégie globale d'attraction des investissements extérieurs : fiscalité faible, modération salariale, accompagnement administratif, qualité des réseaux de télécommunication ou de transport<sup>34</sup> ou, plus récemment, efforts de coopération entre le système éducatif, l'administration et l'industrie.

#### 4. L'influence de la modération salariale et du « partenariat social »

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'Irlande souffrait d'une sorte de syndrome hollandais (*Dutch disease*). Les gains de productivité des secteurs ouverts au commerce extérieur donnaient lieu à d'importantes progressions de salaires dans les secteurs abrités, entraînant des hausses de coûts

<sup>33</sup> L'argumentaire est décliné sous forme de plaquettes avec des variantes pour chaque type de secteur et de sous secteur ciblé par l'Agence. Par exemple, la plaquette destinée aux entreprises du commerce électronique reprend tous ces arguments et souligne de surcroît les qualités du réseau à haut débit irlandais.

<sup>34</sup> Les investissements dans ces domaines ont été très conséquents sur les vingt dernières années, en grande partie avec l'aide des fonds structurels (cf. *supra*).

de production et des hausses de prix, alimentant l'inflation, les pertes structurelles de compétitivité, et la dépréciation de la Punt, sans que finalement le pouvoir d'achat des salariés y trouve son compte. À partir de 1987, cet enchaînement n'opère plus et l'on assiste à une véritable rupture de tendance des indicateurs de compétitivité. L'*Irish disease* laisse place à l'*Irish blessing* (Baccaro, Simoni, 2002). Les salaires progressent désormais moins vite que la productivité, donnant lieu à une amélioration des coûts salariaux unitaires, relativement aux principaux partenaires commerciaux de l'Irlande. Honohan et Walsh (2002) discutent la pertinence des différents indicateurs de compétitivité et proposent de retenir comme mesure les coûts horaires moyens des pays vers lesquels l'Irlande exporte (exprimés dans une monnaie commune) relativement à leurs niveaux en Irlande, en écart à une tendance calculée sur 1975-1987. Selon cet indicateur, l'Irlande aurait gagné un point de compétitivité chaque année entre 1987 et 2000. En l'absence d'une correction de tendance, la compétitivité irlandaise se serait stabilisée relativement à ses principaux partenaires commerciaux, les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni (Honohan, 1999).

La modération salariale a été obtenue dans le cadre d'une négociation collective centralisée entre le gouvernement et les partenaires sociaux<sup>35</sup> qui a débouché en octobre 1987 sur un *Programme for National Recovery*. Ce programme couvrait la fin des années quatre-vingt-dix en reprenant les principes d'un rapport du *National Economic and Social Council*<sup>36</sup> (NESC), intitulé *A Strategy for Development 1986-1990*. Il a donné lieu à quatre autres accords nationaux, le dernier ayant été signé en 2003, couvrant chacun des périodes de trois ou quatre ans. La démarche reste singulière en Irlande où le niveau traditionnel de négociation collective est plutôt la branche<sup>37</sup>. On ne relève que de rares précédents historiques d'accords négociés au niveau national en 1964, 1970 et surtout 1978, avec le *National Understanding for Economic and Social Development* où, pour la première fois, l'accord considère explicitement l'arbitrage entre progression des salaires et de l'emploi, tout en prenant en compte la fiscalité et les transferts sociaux. Mais la seconde négociation, menée en 1982, s'était traduite par un échec, donnant lieu à cinq années de négociations décentralisées. Le programme de 1987 trouve son origine dans une prise de conscience collective de l'ampleur des difficultés économiques de l'Irlande. Le retard de développement, l'ampleur de la dette et du déficit public, les niveaux très élevés des taux d'intérêt réels et nominaux, le taux de chômage, l'ampleur de l'émigration nette et la faiblesse de l'investissement sont évoqués sans concessions dans l'introduction du programme<sup>38</sup>.

L'accord de 1987 formalise un consensus sur des objectifs datés et chiffrés. Il prévoit à la fois une cible de progression des salaires, de moins de 2,5 % pour chacune des années 1988, 1989 et 1990, et des cibles pour l'emploi, déclinées par secteurs d'activité à un niveau fin<sup>39</sup>. La modération salariale est d'autant plus acceptable pour les représentants des salariés que l'accord prévoit un allègement de l'impôt sur le revenu. L'accord prévoit, en outre, une réforme de la législation du travail favorisant la protection des salariés, l'emploi des salariés âgés, l'amélioration des conditions de travail et la participation des salariés tout en proposant un renforcement de la protection sociale et des transferts aux plus démunis. Le gouvernement s'engage enfin sur un contrôle strict des finances publiques avec

<sup>35</sup> La centralisation des négociations est en outre favorisée en Irlande par l'unité syndicale, tant du côté des employeurs, avec la *Federation of Irish Employers* (FIE) qui deviendra l'*Irish Business and Employer Confederation* (IBEC), que du côté des salariés, avec l'*Irish Congress of Trade Union* (ICTU), qui fédèrent l'un et l'autre l'ensemble des organisations. Le troisième pilier regroupe les représentants du monde agricole.

<sup>36</sup> Le NESC a été créé en 1973 et a en charge la prospective de moyen terme pour le gouvernement. Le Conseil ne vote pas, ne légifère pas, n'engage pas d'actions de médiations, c'est un organe de délibération qui recherche des points de vue consensuels. Il a publié six rapports depuis 1986 pour préparer la négociation des accords de partenariat social (*Social Partnership*). Il est présidé par le Secrétaire Général du Cabinet du Premier ministre et est composé de trente membres (cinq ministres, cinq personnalités qualifiées nommées par le gouvernement, cinq représentants nommés par les syndicats d'employeurs, cinq représentants nommés par les syndicats de salariés, cinq représentants nommés par les organisations agricoles, cinq représentants nommés par les associations). Le Conseil est assisté d'un secrétariat composé d'un directeur, de trois économistes, d'un assistant de recherche et de quatre assistantes.

<sup>37</sup> Voir entretien avec Kevin O'Kelly.

<sup>38</sup> C'est le cas également du déclin de l'emploi agricole, ce qui paraît curieux avec le recul.

<sup>39</sup> Il mentionne par exemple un objectif de création de 1 500 à 2 000 emplois dans l'horticulture.

l'objectif explicite de réduire le nombre d'employés des services publics (la qualité de ces derniers devant, dans le même temps, être améliorée).

La modération salariale a été en quelque sorte échangée contre les baisses d'impôts, la perspective de créations d'emploi et le maintien de l'État-providence. L'objectif central était de soutenir la compétitivité extérieure pour favoriser les exportations, la croissance et l'emploi. La modération salariale devait également contribuer à favoriser l'accueil des investissements directs, qui constituent l'une des priorités du programme de 1987 et pour lesquels des allègements de fiscalité sont prévus, au travers d'une réforme de l'impôt sur les sociétés et d'une réforme de la taxation du capital, qui ne sont toutefois ni détaillées ni chiffrées dans l'accord. Cette stratégie s'inspire globalement de celle poursuivie aux Pays-Bas ou en Finlande et s'inscrit dans le modèle du « corporatisme concurrentiel » (Hardiman, 2000).

Le premier résultat visible se produira sur le terrain des conflits sociaux. À la suite de l'accord, le nombre de jours non travaillés pour cause de grève va être divisé par deux, pour atteindre moins de deux jours par salarié et par an. Une décennie après les vastes mouvements sociaux de 1978, où près de quinze jours étaient perdus par salarié et par an, l'Irlande est parvenue à restaurer une certaine pacification des relations professionnelles qui a pu jouer un rôle dans les choix des consommateurs et des investisseurs nationaux et internationaux. Les gouvernements irlandais successifs ont ainsi été confortés dans leur choix d'accorder leur confiance aux partenaires sociaux au travers d'une négociation centralisée et globale, contrairement à la stratégie d'affrontement des syndicats suivie à la même époque au Royaume-Uni par l'administration Thatcher (qui a constitué pour les Irlandais une référence à éviter).

L'influence directe du partenariat social sur la formation des salaires est néanmoins l'objet de débats. L'Irlande n'est pas un pays où les syndicats sont forts, tout au moins dans le secteur privé. Les implantations étrangères, notamment américaines, ont souvent des pratiques anti-syndicales et la notion d'environnement « pro-business » et de main-d'œuvre flexible implique une application souple, parfois même volontaire de la loi et des accords négociés<sup>40</sup>. Dès lors, la modération salariale est aussi le résultat des forces de marché et notamment de la très grande réactivité de l'offre de travail qui se serait ajustée rapidement aux besoins de la demande avec la résorption de chômage, l'immigration et à la participation croissante des femmes au marché du travail (voir graphique 5).

L'approche consensuelle inaugurée par le pacte social de 1987 a été poursuivie par le *Programme for Economic and Social Progress*, couvrant la période 1991-1993, qui échangeait à nouveau la modération des salaires contre des baisses d'impôts, tout en prévoyant des dispositions plus généreuses pour les transferts sociaux aux populations défavorisées et davantage de souplesse budgétaire, signe d'une croissance retrouvée. Pour les années 1994-1996, le *Programme for Competitiveness and Work* poursuit les baisses d'impôts sur les revenus faibles et moyens et fixe une nouvelle norme de progression des salaires, différente dans le public et le privé<sup>41</sup>. Le *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* qui clôt la décennie retient une norme identique dans les deux types de secteur<sup>42</sup> et intègre un quatrième pilier, la société civile (ONG, Églises, associations de chômeurs)<sup>43</sup>.

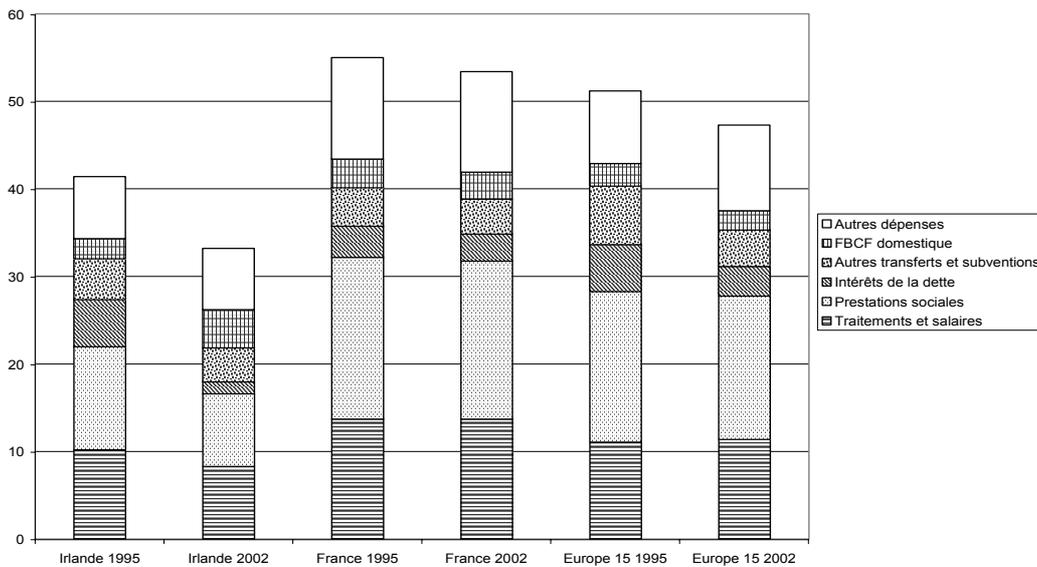
<sup>40</sup> Voir l'entretien de Shane O'Doherty.

<sup>41</sup> Dans le secteur privé, l'accord prévoit 2 % la première année, 2,5 % les dix-huit mois suivants, 1 % les six derniers mois ; dans les services publics, les progressions négociées sont un peu plus faibles les deux dernières années.

<sup>42</sup> 2,5 % sur les premiers 200 Livres des salaires hebdomadaires durant les neuf premiers mois de la période, 2,5 % sur le solde sur les trois mois suivants ; 2,25 % les douze mois suivants ; 1,5 % les neuf mois suivants ; 1 % les six mois suivants.

<sup>43</sup> Dès lors, l'opposition est la seule formation absente des discussions. De ce fait, si la pratique des pactes favorise le consensus, elle fragilise aussi l'opposition (voir entretien avec Derek Mac Dowell).

**Graphique 12. Structure de la dépense publique en % du PIB  
Irlande, France et Europe des 15**



Source des données : Eurostat, *Compte des administrations publiques*.

Il a été suivi par deux autres programmes : le *Programme for Prosperity and Fairness* (2000-2002) et *Sustaining Progress* (2003-2005) marquant à la fois une institutionnalisation du pacte et un tournant : le principe d'échange de la modération salariale contre des baisses d'impôts est arrivé à épuisement, l'État n'étant plus en mesure d'apporter des propositions financières sur la table des négociations (Ughetto, 2003). L'Irlande est le pays de l'Europe des Quinze dont les dépenses publiques occupent la part du PIB la plus faible (graphique 12). C'est aussi un des pays où cette part a le plus diminué entre 1995 et 2002, essentiellement grâce à la croissance. En termes de structure de la dépense, l'Irlande se distingue par la faible part des dépenses allouées à la protection sociale. La jeunesse de la population (tableau 2) ainsi que le faible taux de chômage contribuent à expliquer cette caractéristique. Il semble difficile néanmoins de poursuivre l'allègement de la dépense publique dans un contexte où la demande d'infrastructures publiques, notamment dans le domaine du logement et de la protection sociale, tend à augmenter.

L'accord dans le secteur public, qui fut obtenu le plus rapidement, s'appuya finalement sur un échange entre changements du travail et augmentations de salaires. La logique de « concessions à consentir » au profit de l'objectif de compétitivité se reproduit donc sous d'autres formes.

Les différents programmes ont tous été préparés par des rapports préalables du *National Economic and Social Council* et sont adossés aux Plans de développement irlandais. Ils contiennent des objectifs datés et chiffrés de création d'emploi, de ratios dette publique/PIB, d'économie de dépenses publiques, de réformes de la fiscalité et des transferts sociaux, de réformes des services de santé ou de l'éducation publique, de politiques de l'emploi, de politiques industrielles, etc.

Au total, le partenariat social joue un rôle régulateur en générant un consensus sur un ensemble assez large de choix collectifs et en favorisant la modération salariale. Trois éléments ont joué un rôle important dans sa genèse : *i)* la gravité de la situation de crise qu'a connue l'Irlande à la fin des années quatre-vingt ; *ii)* le modèle repoussoir du thatchérisme qui a incité les organisations syndicales irlandaises à éviter le bras de fer ; *iii)* un système de relations professionnelles relativement « neuf » du fait de l'absence d'un secteur industriel développé qui a permis aux groupes d'intérêt en présence d'être créatifs. Le caractère durable du consensus est plus étonnant. Le fait que le système de clivages politiques, hérité de l'histoire des luttes pour l'indépendance irlandaise, n'ait pas de traduction sur le terrain de la politique économique a certainement favorisé le pragmatisme et une persistance dans l'orientation des choix collectifs. Deux caractéristiques de l'économie irlandaise ont aussi joué un rôle en allégeant les tensions potentielles sur le consensus : la mobilité de la main-

d'œuvre qui a atténué la pression à la hausse sur les salaires et la jeunesse de la population qui a modéré le besoin de dépenses de protection sociale.

## 5. Le puzzle de l'emploi élucidé ?

Au delà de ses effets sur la compétitivité des prix des exportations, la modération salariale peut expliquer la progression impressionnante de l'emploi irlandais. Il y a trois bonnes raisons à cela : 1) on ne dispose pas vraiment d'autres explications ; 2) les deux évolutions coïncident ; 3) Il y a des arguments théoriques spécifiques qui justifient un lien étroit dans le cas irlandais.

Cette explication se justifie en premier lieu parce que les autres candidats font défaut.

- Une hausse de plus de 40 % de la population active occupée dans les années quatre-vingt-dix peut difficilement être attribuée aux réformes du marché du travail. S'il y eu effectivement des modifications dans le domaine de l'indemnisation du chômage, des politiques actives, ou des subventions directes ou indirectes à la reprise d'emploi, elles ne sont pas d'une importance suffisante pour rendre compte de façon principale de l'ampleur des créations d'emplois. L'Irlande est classée par l'OCDE comme l'un des pays dont le marché du travail est le plus flexible, avec le Royaume-Uni, mais il n'y a pas eu de changements importants de la législation au milieu des années quatre-vingt.

- La progression de l'emploi public ne peut pas davantage être évoquée, puisque ce dernier a vu au contraire son niveau se maintenir, avec un changement de structure au profit de l'éducation et de la santé.

- Le succès des exportations irlandaises ne peut pas non plus être avancé. Comme nous l'avons vu, la contribution des exportations est surtout prépondérante dans la première moitié du cycle de croissance, mais ce n'est pas là que les gains en emplois ont été les plus élevés (1,7 % seulement, contre 5,4 % après 1992). Dans la deuxième moitié du cycle, les gains en emplois ont par ailleurs concerné tous les secteurs d'activité (en particulier le tourisme, la construction et les services) et pas seulement les secteurs exportateurs (Barry, Hannan, Strobl, 1999).

- Enfin, le rythme élevé de la croissance ne constitue pas une explication suffisante : de 1960 à 1987, la croissance moyenne de l'Irlande était proche de 4 %, mais l'emploi a baissé de 0,2 % en moyenne annuelle, les gains de productivité étant déjà particulièrement élevés.

L'impact de la modération salariale sur les créations d'emplois se justifie en second lieu par la coïncidence étroite des deux évolutions. L'emploi a commencé à croître en 1987, mais sa progression s'est accélérée à partir de 1993, dans une période où l'écart entre la progression des salaires et celle de la productivité, qui est le bon indicateur de la modération salariale, devenait important (tableau 3).

**Tableau 3. Croissance, emploi et productivité, 1961-2000**

Période	Croissance de l'activité	Emploi	Productivité du travail			Salaires réels
			Total	Contribution du capital	Contribution de la PGF	
1961-73	4,7	-0,2	4,9	0,2	4,6	4,6
1973-87	3,8	-0,2	4	0,9	3,1	2,2
1987-92	6	1,7	4,2	0,2	4	2,6
1992-2000	8,7	5,4	3,2	-0,4	3,6	1,3
1995-2000	10	6,4	3,5	-0,4	3,8	1,4

Source : *Bosworth (2002)*.

En troisième lieu, on dispose d'arguments théoriques assez spécifiques au cas irlandais, qui laissent à penser que la relation entre modération salariale et emploi peut y être plus étroite qu'ailleurs. Ces arguments ont été développés par Blanchard (2000, 2002) dans deux commentaires d'articles consacrés au chômage en Europe et à l'économie irlandaise. Théoriquement, on attend de la modération salariale qu'elle limite la substitution du capital aux unités efficaces de travail, à production donnée, et qu'elle encourage l'emploi et l'investissement, à combinaison de facteurs donnée. C'est effectivement ce que l'on a constaté en Irlande où le rapport de l'emploi, multiplié par un indice de progrès technique, au capital, a beaucoup augmenté à partir de 1987. Le point important ici est que l'enrichissement du contenu de la croissance en emplois qui en résulte, peut être renforcé dans une économie très ouverte. La modération salariale ne fait pas alors seulement augmenter le niveau du produit et de l'emploi, elle peut durablement soutenir leurs taux de croissance. Puisque le marché des capitaux est très ouvert en Irlande, l'offre de capital est plus élastique et réagit davantage à la modération salariale. Certes, l'entrée des capitaux, *via* les investissements directs étrangers, devrait faire baisser les taux de profits et pousser à la hausse les salaires jusqu'au nouvel équilibre. Mais le marché du travail irlandais est lui aussi très ouvert, c'est une petite partie d'un marché intégrant également le Royaume-Uni. L'offre de travail est donc, elle aussi, très élastique. La mobilité des travailleurs pousse les salaires à progresser au même rythme dans les deux zones. Comme le rythme du progrès technique est plus élevé en Irlande, l'intégration des marchés du travail favorise la poursuite de la modération salariale. Le fait que l'Irlande soit une économie très globalisée, tant du point de vue du marché du capital que de celui du marché du travail, serait donc susceptible de renforcer les effets potentiels de la modération salariale sur l'emploi.

Les éléments clefs du mécanisme sont le processus centralisé de négociation collective, qui limite la progression des salaires à l'aide de baisses d'impôts, les investissements directs à l'étranger, attirés par la compétitivité élevée de l'Irlande et la faible fiscalité, les gains de productivité en résultant qui permettent des baisses de coûts unitaires dans un contexte de faible progression des salaires. Cette analyse est également celle développée par Walsh (2000-b) qui conclut que le principal défi pour l'avenir de la croissance irlandaise va résider dans la capacité du *Social Partnership* à contenir les pressions salariales dans un contexte de faible chômage et de pénuries de main-d'œuvre.

## 6. Le rôle inattendu des politiques de l'éducation<sup>44</sup>

Au côté de la politique fiscale et de la politique industrielle, la politique de l'éducation est souvent reconnue pour avoir joué un rôle important dans les performances irlandaises. Il est clair que la qualification des travailleurs est un élément potentiel de la compétitivité et que le fait de disposer d'un stock important de main-d'œuvre inemployée à la veille du décollage a pu favoriser la croissance. Si l'on reconnaît aux apports de capitaux extérieurs, en provenance des États-Unis ou de l'Union européenne, un rôle central dans le mécanisme de croissance, on devrait, dans la même logique d'offre, reconnaître un apport positif à la quantité et la qualité des ressources en main-d'œuvre.

Du point de vue de la quantité, la cause est entendue. La forte réduction du chômage depuis le milieu des années quatre-vingt, l'apport démographique naturel et l'inversion des flux migratoires à partir de 1991 ont permis de répondre aux besoins de la croissance, sans que les politiques de l'éducation aient eu leur rôle à jouer dans cet ajustement quantitatif.

Du point de vue de la qualité de la main-d'œuvre, il est moins évident de trancher. La difficulté est de parvenir à déterminer dans quelle mesure l'Irlande dispose dans ce domaine d'un avantage comparatif réel et surtout en quoi les politiques éducatives l'ont positivement influencé.

Certes, le système éducatif est une fierté nationale, mais les comparaisons internationales donnent sur ce plan des résultats mitigés. Les dépenses en éducation par habitant sont, selon Eurostat, dans la moyenne européenne et les taux de couverture du système éducatif le sont également. Il importe

<sup>44</sup> Voir l'entretien avec Philip O'Connell et Alan Barrett, celui avec Kevin O'Kelly et celui avec Colm Harmon et Kevin Denny.

donc de juger le système sur d'autres indicateurs. Or, une enquête sur la « littéracie »<sup>45</sup> réalisée entre 1994 et 1996 par l'Union européenne, l'OCDE et l'Unesco, qui mesure la capacité des individus à comprendre des textes écrits utiles dans la vie courante (lire le journal, interpréter des emballages de médicaments, remplir un bon de commande, vérifier une addition...) a très mal classé l'Irlande où 23 % des personnes interrogées ont montré un faible niveau de littéracie (OECD, 1997). Il serait pour autant excessif d'en inférer des défaillances du système éducatif<sup>46</sup>. Selon une étude comparative menée sur l'Irlande du Nord et l'Angleterre, les mauvais résultats de la République d'Irlande s'expliqueraient par un effet de cohorte (Denny *et alii*, 1999). L'éducation secondaire n'est devenue gratuite qu'en 1966 en Irlande et la participation au système éducatif a très fortement augmenté depuis. Les 16-25 ans d'aujourd'hui n'ont pas de problème spécifique d'« alittéracie », contrairement aux générations plus anciennes qui tirent, par leurs mauvais scores, les résultats d'ensemble vers le bas. Les nouvelles cohortes ont les mêmes scores en République d'Irlande et au Royaume-Uni ou en Irlande du Nord, ce qui n'indique pas, finalement, une meilleure qualité du système éducatif. L'Irlande est parvenue à maintenir un effort dans le domaine de l'éducation, même dans les temps difficiles de forte émigration, *via* la participation des Églises puis, en pleine cure d'austérité, grâce au relais des fonds structurels européens. L'idée que l'éducation était un « cadeau » que la nation devait offrir aux émigrants est largement partagée.

Une autre manière d'évaluer la qualité du système éducatif est d'examiner la capacité innovatrice de l'économie. Un rapport de l'OCDE (1999) s'appuyant sur l'enquête « innovation européenne » montre qu'un part importante des entreprises irlandaises a introduit sur le marché, entre 1994 et 1996, des produits ou des procédés nouveaux ou technologiquement améliorés : dans l'industrie, les entreprises innovantes représentent 80 % des emplois et environ 63 % dans les services. Pourtant, les dépenses de R&D privées et publiques sont nettement en dessous de la moyenne de l'Europe des Quinze : en 1999, les dépenses de R&D financées par les organismes publics s'élèvent à 0,29 %, un des plus faibles taux en Europe, tandis que les dépenses de R&D financées par les entreprises et l'extérieur s'élèvent à 0,92 %. Ces innovations sont principalement le résultat de l'importation de technologie : en 1997, l'Irlande est un des pays de l'OCDE dont la balance des paiements technologiques est la plus fortement déficitaire (- 4,6 % du PIB). L'Irlande fait donc preuve d'une importante capacité d'absorption de technologies étrangères mais ne semblait pas avoir, à la fin des années quatre-vingt-dix, de capacité autonome à produire des technologies nouvelles.

En fait, l'avantage spécifique de l'Irlande ne réside sans doute pas tant dans la qualité globale de son système éducatif que dans la capacité spécifique de ce système à répondre aux besoins de l'économie. Dans cette perspective, des rapports publics évaluent de façon prospective les besoins en main-d'œuvre par niveau d'études et grands secteurs d'activité, sous l'égide du *Forfas*, organe interministériel qui coordonne les activités des ministères de l'Emploi, de l'Éducation et de l'Industrie (notamment l'*IDA*). Ces rapports ne donnent pas une liste précise et impérative des quotas par filières, mais ils indiquent des priorités de façon qualitative et évoquent les goulots d'étranglement éventuels auquel le système doit faire face.

Dans les faits, les vagues successives d'implantations de firmes étrangères en Irlande ont été à l'origine de besoins en qualifications très variés. Globalement, ce sont surtout des niveaux de qualifications intermédiaires qui ont été sollicités, de type bac + 2 ou 3. L'apport et l'originalité des politiques d'éducation en Irlande ont été de collaborer étroitement avec d'autres segments des politiques structurelles pour répondre à ces besoins, en développant par exemple tout un ensemble de filières technologiques professionnalisées offertes par les *Regional Technical Colleges* puis par les *Institutes of Technology* en réponse aux demandes des investisseurs ou par la création d'universités nouvelles très ouvertes sur les entreprises comme l'Université de Limerick ou Dublin City University. Pour autant, il n'y a pas eu de planification centralisée et directive des réponses à donner à ces besoins, mais plutôt une impulsion centrale relayée par de nombreuses initiatives des

<sup>45</sup> Anglicisme qui vient du terme *literacy* (son contraire étant *illiteracy*).

<sup>46</sup> La France était elle-même très mal classée par cette enquête.

collectivités locales. La limite de cette stratégie a été de moins développer les autres filières, notamment les *cursus* les plus longs avec une orientation vers la recherche : en 1997, le ministère de l'Éducation ne finançait que 443 bourses de thèse, dont 242 en sciences dures<sup>47</sup>.

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, on observe néanmoins une réorientation de la stratégie éducative vers l'enseignement supérieur, devenu gratuit en 1996, et vers les troisièmes cycles. Un des buts affichés est de développer les activités de recherche en Irlande afin d'arriver à fixer plus durablement les investisseurs étrangers. Mais le dynamisme du marché du travail risque de rendre les filières d'études longues peu attractives pour les étudiants.

Au total, la politique de l'éducation a bien joué un rôle dans les performances irlandaises. Mais pas dans le sens où on l'entend habituellement. Il n'y pas eu de grandes réformes de l'éducation depuis la gratuité de l'enseignement secondaire, en 1966, qui expliqueraient un sursaut radical de la qualité de l'enseignement coïncidant avec le décollage irlandais. En revanche, il y a bien eu une politique pragmatique et cohérente avec les autres politiques structurelles de façon à adapter les ressources aux besoins en main d'œuvre, en quantité comme en qualité.

## **4. INFLATION ET INÉGALITÉS, LES LIMITES DE LA CROISSANCE IRLANDAISE**

L'économie irlandaise va rentrer en récession. Il s'agit là d'une certitude. Elle connaîtra aussi des reprises. C'est évident. Rien ne dit qu'elle sera abritée des cycles conjoncturels. Mais les fluctuations ne vont pas remettre en question les transformations structurelles. Si l'avènement d'une nouvelle économie irlandaise n'a pas éliminé les cycles, elle s'est en revanche accompagnée d'une montée des inégalités.

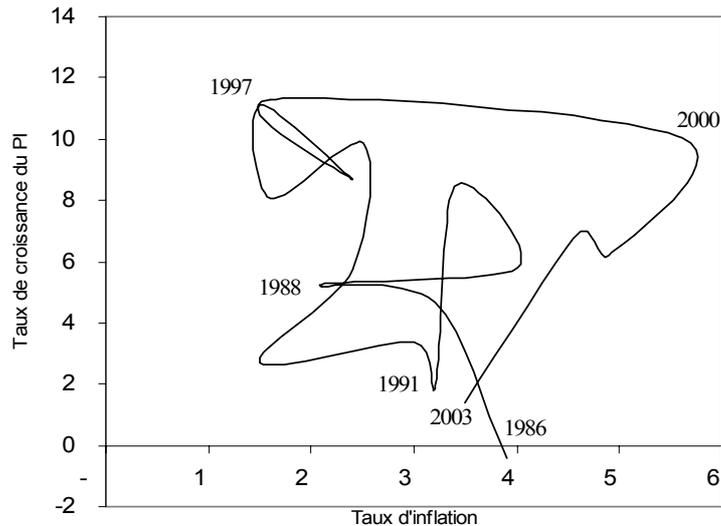
### **1. La fin d'un cycle ?**

Il est remarquable que l'économie irlandaise ne soit pas d'ores et déjà rentrée en récession, alors que les États-Unis subissent une croissance très faible depuis 2000 et qu'il en va de même de nombreux pays européens depuis 2001. Il y a pourtant des signes d'essoufflement qui se multiplient.

Depuis 2000, la croissance irlandaise ralentit, l'emploi progresse moins vite (il diminue même dans les petites entreprises), les gains de compétitivité s'amenuisent, les finances publiques se détériorent avec des dépenses qui augmentent plus vite que le PIB (la situation budgétaire reste cependant largement excédentaire). L'inflation qui était étonnamment stable dans toutes les années quatre-vingt-dix a avoisiné les 6 % en 2000, alors que l'Irlande était rentrée dans l'UEM. Elle s'est ensuite réduite alors que la croissance décèlerait (graphique 13). Les prix de l'immobilier ont augmenté de 120 % entre 1996 et 2000 avec une progression particulièrement soutenue à Dublin et à Cork. Leur taux de croissance annuel reste proche de 15 % en 2003.

---

<sup>47</sup> « ...il y a de très bons chercheurs irlandais, mais ils travaillent rarement en Irlande », Wickham (1997).

**Graphique 13. Croissance et inflation**

Source : CSO

Lecture : Depuis le début du décollage irlandais, la croissance du PIB (axe vertical) ne s'est pas accompagnée d'une dérive de l'inflation (axe horizontal). L'inflation paraît plutôt en recul dans les années quatre-vingt-dix à mesure que l'activité accélère, ce qui suggère une croissance sans réelle tension. L'inflation ne va dériver qu'à partir de 2000, alors que la croissance reste élevée et va se maintenir en 2001 alors que l'activité connaît un ralentissement assez net.

Les principaux moteurs du décollage irlandais ont débuté leur extinction. Un nouveau pacte social a été très difficilement négocié et n'a pas empêché la reprise de l'inflation, avec de fortes pressions salariales à la hausse dans les services publics. Les fonds structurels européens ont été révisés à la baisse : dans le cadre du programme 2000-2006, l'Irlande va recevoir un cinquième de ce dont elle bénéficiait dans les années quatre-vingt-dix (O'Neill, 2000). Pour compenser ce recul, l'Irlande n'a guère d'autres choix que de déséquilibrer ses finances publiques pour remédier à son déficit d'infrastructures, dans les transports, les télécommunications et l'énergie, et à son déficit de services publics, dans la santé, les services sociaux et l'éducation. Mais le déséquilibre des finances publiques nourrit l'inflation, ce qui peut limiter les gains de compétitivité et l'attraction des investissements directs à l'étranger. Certes, les flux d'investissements directs se maintiennent encore à un niveau élevé, équivalent à plus de douze points de PIB chaque année depuis 1999, car les investissements dans les industries des technologies de l'information et de la communication ont été relayés par des flux de capitaux dans les services financiers internationaux. Pour l'heure, la diversification sectorielle des investissements directs et la diversification géographique des flux d'exportations ont joué leur rôle d'amortisseur des risques conjoncturels. Néanmoins, le *Forfas* constate depuis 2002 des réductions d'emplois dans les entreprises soutenues par l'*IDA*.

## 2. Les nouvelles inégalités

L'eurobaromètre indique depuis plusieurs années qu'un Irlandais sur deux pense que sa situation présente s'est améliorée par rapport à celle d'il y a cinq ans. C'est de loin le chiffre le plus élevé de l'Union à quinze (dont la moyenne est autour de 35 %). Pour autant, le rattrapage de l'économie irlandaise n'a pas fait que des gagnants, ni en termes relatifs, ni en termes absolus.

La reprise a peu profité aux travailleurs les moins qualifiés. En Irlande, ces travailleurs sont plus touchés par le chômage que dans les autres pays. Le rapport du taux de chômage des personnes les

moins diplômées et à celui des diplômés de l'enseignement supérieur y est de 4,1 en 1997, soit le niveau le plus élevé de tous les pays d'Europe selon les enquêtes « Forces de travail » exploitées par Eurostat. Le niveau moyen de l'Europe à Quinze est de 2,1 la même année. Ces travailleurs ont néanmoins profité de la baisse du chômage de longue durée, qui a été plus forte que celle du chômage de courte durée avec la reprise (Walsh, 2000-b ; O'Donnell *et alii*, 1999).

Les jeunes en ont également moins profité que les adultes. À partir de 1991, au moment où le flux migratoire s'inverse, on assiste à une rupture de tendance dans l'évolution des salaires réels à l'embauche des sortants du système éducatif. Les salaires d'embauche des cohortes sorties entre 1990 et 1996 ont stagné en termes réels, alors que le salaire moyen augmentait de 10 % (Lydon, 1999). Confrontés à un marché du travail en forte progression, les nouveaux diplômés sont moins nombreux à émigrer, ce qui soutient l'offre de diplômés et pousse les salaires d'embauche à la baisse.

Globalement, on a assisté à une montée des inégalités de revenus. Selon les exploitations du panel communautaire de ménages de 1995, publiées par Eurostat, la population à faible revenu (inférieur à 60 % du niveau de vie médian) représente en Irlande 21 % de la population totale, soit le chiffre le plus élevé de l'Union, derrière le Portugal (24 %), la moyenne européenne se situant à 18 % (Mejer, 2000). L'Irlande est en outre le deuxième pays de l'Union européenne le plus inégalitaire (derrière le Portugal) au sens du coefficient de Gini. Nolan et Maître (2000) confirment ce résultat et montrent que les inégalités de revenus au sein des ménages ont augmenté depuis 1987, qu'elles soient mesurées par un indice de Gini ou un indice de Theil, mais qu'elles se sont réduites depuis 1973. Le décollage de la République d'Irlande se serait accompagné d'un creusement des inégalités, tandis que la phase antérieure de croissance modérée serait allée de pair avec une réduction des inégalités. Par ailleurs, les inégalités sociales face à l'école ne se sont pas réduites avec la reprise. Sur la période 1979-1994, la massification du secondaire ne s'est pas traduite par un rapprochement des taux de réussite selon l'origine sociale des élèves (Smyth, 1999).

Il y a cependant bien eu une baisse importante de la pauvreté absolue : la part des personnes qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 70 % de la médiane et qui connaissent une expérience de privation d'un besoin élémentaire est passé de 14,4 % en 1994 à 5,5 % en 2000. Mais la pauvreté relative n'a pas été réduite : un tiers de la population est en dessous de 60 % du revenu médian en 1994 et en 2000. Ce constat est confirmé par de nombreuses études. Madden (2000) recherche des dominances des courbes de Lorenz généralisées entre les deux enquêtes irlandaises « Budget des familles » de 1987 et 1994 et trouve que 1994 domine 1987. Si l'on observe la distribution des dépenses des ménages, le bien-être a effectivement augmenté entre 1987 et 1994. Madden (1999), sur les mêmes données, montre que la pauvreté a baissé si elle est mesurée par le revenu disponible et la dépense avec une approche absolue. Elle aurait plutôt augmenté avec une mesure purement relative, et serait restée stable avec une mesure intermédiaire. Pour Madden et Smith (2000), la pauvreté absolue a diminué entre 1987 et 1994 et ce constat est maintenu pour une large gamme de définition du seuil de pauvreté. La pauvreté relative aurait, en revanche, augmenté sans que ce constat soit parfaitement robuste.

Les inégalités de genre sont les seules à s'être réduites. Certes, la République d'Irlande est encore analysée comme une société patriarcale par certains sociologues (O'Connor, 2000). Il est vrai qu'elle partage avec les pays du Sud de l'Europe des structures familiales traditionnelles qui vont souvent de pair avec une activité féminine limitée, un secteur tertiaire peu développé et un secteur primaire qui reste important et où l'emploi stable à temps plein demeure la référence (L'Horty, Rugani, 2000). Néanmoins, toutes ces caractéristiques sont moins nettes aujourd'hui qu'il y a quinze ans. O'Connell, Gash et O'Donnell (1999) relèvent que l'emploi féminin a augmenté trois fois plus vite que l'emploi masculin sur la période 1988-1998 et que, dans le même temps, le taux de temps partiel a doublé en Irlande. Si les femmes demeurent moins diplômées parmi les adultes (Whelan, Hannan, 1999), les choses s'inversent chez les jeunes (Smyth, 1999). Il y a une baisse continue des inégalités de genre à la sortie du système éducatif où la part des femmes avec un diplôme de l'enseignement supérieur est devenue plus élevée que celle des hommes.

Pour lutter contre les inégalités de revenus, l'Irlande a introduit un salaire minimum le 1<sup>er</sup> avril 2000, un an après le Royaume-Uni. Il est de 4,4 Livres de l'heure, correspondant à un peu moins de 1 000 euros par mois, ce qui est assez proche du niveau européen moyen (100 euros en-deçà du niveau français). Les transferts sociaux ont également un rôle à jouer. L'Irlande a le taux de couverture des transferts sociaux le plus important de toute l'Union, avec 90 % de sa population qui appartient à un ménage dont au moins un membre bénéficie de revenus de transferts, contre 73 % dans la moyenne de l'UE. Cela est d'autant plus remarquable que la part des pensionnés y est très faible (20 % contre 30 dans l'UE), du fait d'une population plus jeune. Pour autant, l'Irlande est le pays d'Europe qui consacre la plus faible part de son PIB aux dépenses de protection sociale, selon les statistiques collectées par Eurostat (Amerini[ 2000] et graphique 12). La part des dépenses de protection sociale y représente 17,5 points de PIB en 1997, pour une moyenne communautaire de 28,3 %. Les dépenses ont d'ailleurs régressé en part du PIB depuis 1993 où elles atteignaient 20,7 %. Elles ont cependant progressé en volume par habitant de 39 % depuis 1990, soit la plus forte hausse de toute l'Union, derrière le Portugal. La forte croissance du PIB a permis une progression importante de ces dépenses, qui reste cependant inférieure à celle du PIB.

## CONCLUSIONS

Il serait confortable de retenir de ce panorama une explication simple du succès irlandais, mettant en avant un ou deux facteurs seulement. Mais la performance exceptionnelle d'une petite économie très ouverte sur l'extérieur ne relève pas d'une cause unique. Elle s'explique par une combinaison de facteurs... exceptionnelle.

D'un côté, les transformations graduelles des conditions de l'offre permettent d'expliquer la pérennité de la croissance mais pas sa chronologie. La croissance irlandaise a bénéficié à la fois d'une augmentation des quantités de facteurs (avec les apports en capitaux des investissements directs américains et des fonds structurels européens, et les réserves en main-d'œuvre liées à un chômage initialement très élevé, à des taux d'activité en forte progression et à d'importantes ressources migratoires), d'une amélioration continue de leur qualité (fruit de la productivité incorporée dans les investissements directs étrangers et de la qualité de l'investissement éducatif) et d'une baisse du coût des facteurs (au travers de la modération salariale impulsée par un pacte social consensuel, le *Social Partnership*). De ce point de vue, si le décollage effectif débute en 1987, son origine réelle remonte bien plus loin dans l'histoire irlandaise, au moins en 1956 lorsque le choix de l'ouverture au commerce international a été définitivement effectué.

D'un autre côté, des chocs de demande favorables ont joué un rôle de catalyseur. Ils expliquent le calendrier de la reprise mais pas son amplitude. Le changement de régime de croissance qui a lieu en 1987 est tiré par les exportations ; il répond à la reprise de la demande mondiale et à la dévaluation de 1986. L'impulsion extérieure a ensuite été relayée par la demande intérieure, dans un contexte favorable de modération salariale (les salaires progressent à un rythme soutenu, mais celui-ci reste inférieur aux progrès de productivité des secteurs exposés à la concurrence internationale).

C'est bien la conjonction des chocs d'offre et de demande qui est à l'origine du nouveau régime de croissance. Les chocs de demande, antérieurs à la reprise de 1987, sont restés sans effets en l'absence d'une orientation favorable des facteurs d'offre. Ces derniers n'ont pas pu produire leurs effets attendus sur la croissance en l'absence d'une impulsion favorable de la demande.

L'expérience irlandaise fournit un exemple de globalisation réussie d'une petite économie régionale. Pays pauvre au sein d'une zone géographique prospère, l'Irlande a bénéficié des ressources financières et technologiques apportées de l'extérieur. Mais elle a aussi su mobiliser des ressources intérieures pour conserver un contrôle sur sa compétitivité. L'Irlande a réalisé des investissements financiers et institutionnels durables dans trois domaines centraux pour sa compétitivité : la

construction d'un consensus sur les choix de politique économique, l'attraction des investissements directs étrangers et le développement d'un système éducatif ouvert sur les besoins de l'économie.

## RÉFÉRENCES

- ALESINA A., PEROTTI P., 1995, "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*, 21, pp.205-240.
- AMERINI G., 2000, « La protection sociale en Europe », *Statistiques en Bref*, Eurostat, Thème 3, n° 2.
- ARTUS P., 2001, « Que doit faire l'Irlande ? », document de travail de la CDC, mars.
- BACCARO L., SIMONI M., 2002, "The Irish Social Partnership and the 'Celtic Tiger' Phenomenon", Mimeo, November.
- BARRY F., BRADLEY J., O'MALLEY E., 1999, "Indigenous and Foreign Industry: Characteristics and Performance", in F. Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp.45-71.
- BARRY F., BRADLEY J., O'MALLEY E., 1999, "The European Dimension: The Single Market and the Structural Funds", in F. Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp.99-118.
- BARRY F., HANNAN A., STROBLE, 1999, "The Real Convergence of the Irish Economy and the Sectoral Distribution of Employment Growth", in F. Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp.13-23.
- BLANCHARD O., 2000, "Comments", *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol.1, pp.292-304.
- BLANCHARD O., 2002, "Comments on Catching Up with the Leaders: The Irish Hare", *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol.1, pp.58-66.
- BOSWORTH B., 2002, "Comments on Catching Up with the Leaders: The Irish Hare", *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol.1, pp.66-72.
- BOYER R., 2001, « Un retard de l'Europe ? Mythes et réalités », Miméo, Centre Saint-Gobain pour la Recherche en économie, 31 janvier.
- BOYER R., 2004, "New Growth Regimes, but still Institutional Diversity", *Socio-Economic Review*, Vol.2, N°1, pp.1-32.
- BRADLEY J., 2000, "The Irish Economy in Comparative Perspective", in B. Nola, P.J. O'Connell and C. Whelan (eds), *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, Institute of Public Administration, Dublin, pp.4-26.
- CLINCH P., CONVERY F., WALSH B., 2002, *After the Celtic Tiger, Challenges Ahead*, The O'Brien Press, Dublin.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1999, Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union, Brussels.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2000 à 1990, *Rapport général sur l'activité dans l'Union européenne*, Brussels.
- CONSIDERE-CHARON M.-C., 2002, *Irlande. Une singulière intégration européenne*, Economica, Paris.
- CROTTY R. D., 1986, *Ireland in Crisis*, Dingle Press.
- DENNY K., HARMON C., MCMAHON, REDMOND S., 1999, "Literacy and Education in Ireland", *The Economic and Social Review*, Vol.30, N°3, July, pp.215-226.
- DORNBUSH R., 1989, "Ireland's Disinflation : Credibility, Debt and Unemployment : Ireland's Failed Stabilization", *Economic Policy*, Vol.8, pp.173-209.
- DOYLE, E., 2001, "Export-Output Causality and the Role of Exports in Irish Growth: 1950-1997", *International Economic Journal*, Vol.15, Issue 3, pp.31-54.
- GIAVAZZI F., PAGANO, M., 1990, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in *NBER Macroeconomics Annual*, edited by O. J. Blanchard and S. Fisher, MIT Press.
- GÖRG H., RUANE F., 2000, "An Analysis of Backward Linkages in the Irish Electronic Sector", *The Economic and Social Review*, Vol.31, N°3, July, pp.215-235.
- GREENAN N., L'HORTY Y., MAIRESSE J., 2001, *Productivity, Inequality and the Digital Economy: a Transatlantic Perspective*, MIT Press.
- GUNIGLE P., Mc MAHON G., FITZGERALD G., 1999, *Industrial Relations in Ireland, Theory and Practice*, Second Edition, Gill & Macmillan, Dublin.

- HARDIMAN N., 2000, "Social Partnership, Wage Bargaining and Growth", in Nola, P.J. O'Connell and C. Whelan (eds), *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, IPA, Dublin.
- HONOHAN P., 1997, *EU Structural Funds in Ireland: A mid-Term Evaluation of the CSF 1994-1999*, Policy Research Center Series, N°31, ESRI.
- HONOHAN P., 1999, "Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and expansion", in F. Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp.75-98.
- HONOHAN P., WALSH B., 2002, "Catching Up with the Leaders : The Irish Hare", *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol.1, pp.1-57.
- KRUGMAN P., 1997, "Goods News from Ireland: A Geographical Perspective"; in A Gray (ed), *International Perspectives on the Irish Economy*, Dublin: Indecon Economic Consultants.
- LORENZ E., VALEYRE A., 2004, « Les formes d'organisation du travail dans les pays de l'union européenne », *Document de travail du CEE*, n° 32, juin.
- L'HORTY Y., RUGANI C., 2000, « Performances macroéconomiques et structures sociales européennes » *Économie et statistique*, n° 332-333, pp. 39-48.
- LYDON R., 1999, "Aspects of the Labour Market for New Graduates in Ireland: 1982-1997", *The Economic and Social Review*, Vol.30, N°3, July, pp.227-248.
- MADDEN D., 1999, "Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach", *Centre for Economic Research Working Paper Series*, wp99/9, April.
- MADDEN D., 2000, "Was Ireland better off in 1994 than in 1987?", *Centre for Economic Research Working Paper Series*, wp00/11, April.
- MEJER L., 2000, « L'exclusion sociale dans les États membres de l'UE », *Statistiques en Bref*, Eurostat, Thème 3, n° 1.
- NATIONAL ECONOMIC and SOCIAL COUNCIL, 2002, *An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise*, November.
- NOLAN B., MAITRE B., 2000, "A Comparative Perspective on Trends in Income Inequality in Ireland", *The Economic and Social Review*, Vol.31, N°4, November, pp.329-350.
- NOLAN B., MAITRE B., O'NEIL D., SWEETMAN O., 2000, *The Distribution of Income in Ireland*, Combat Poverty Agency, Oak Tree Press, Dublin.
- NOLAN B., O'CONNEL P., WHELAN C.T., 2000, *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, IPA, Dublin.
- NOLAN B., O'CONNEL P.J., WHELAN C.T., 2000, *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, 40th anniversary conference.
- OCDE, 1999, *Rapport pour la réunion du Comité de la politique scientifique et technologique (CPST) au niveau ministériel*.
- O'CONNEL, GASH V., O'DONNELL R., 1999, *Astonishing Success: Economic Growth and the Labour Market in Ireland*, ESRI pub.
- O'CONNOR P., 2000, "Ireland: A Man's World", *The Economic and Social Review*, Vol.31, N°1, January, pp.81-102.
- O'GRADA C., 1997, *A Rocky Road, The Irish Economy since the 1920s*, Manchester University Press.
- O'GRADA C., 1999, *Black'47 and Beyond, The Great Irish Famine in History, Economy and Memory*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- O'NEILL H., 2000, "Ireland's Economic Transition; The Role of EU Regional Funds – and other factors", *Center for Development Studies*, University College Dublin.
- SMYTH E., 1999, "Educational Inequalities among School Leavers in Ireland 1979-1994", *The Economic and Social Review*, Vol.30, N°3, July, pp.267-284.
- TESSIER L., 2003, « L'industrie irlandaise. Une intégration réussie au sein de l'Union européenne », *Le 4-pages des statistiques industrielles*, n° 173, mars.
- UGHETTO P., 2003, « Un nouveau pacte social, sans enthousiasme », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, juillet, pp. 1-15.
- WALSH B., 2000-a, "Cyclical and Structural Influences on Irish Unemployment", *Oxford Economic Papers*, 52, pp.119-145.

WALSH B., 2000-b, "From Rags to Riches, Ireland's economic boom", *World Economics*, Vol.4, October-December, pp.113-133.

WHELAN C.T., HANNAN D.F., 1999, "Class Inequalities in Educational Attainment among the Adult Population in the Republic of Ireland", *The Economic and Social Review*, Vol.30, N°3, July, pp.285-308.

WICKHAM J., 1997, "Where is Ireland in the Global Information Society?", *The Economic and Social Review*, Vol.28, N°3, July, pp.277-294.

## **ANNEXE 1 : ENTRETIENS**

Ces entretiens ont été réalisés en Irlande aux mois de juillet et août 2001.

### **Interview de Philip O'Connel et Alan Barrett**

#### **Economic and Social Research Institute (ESRI), Dublin**

*Philip O'Connel est un sociologue, spécialiste des politiques sociales et Alan Barrett un économiste du travail s'intéressant aussi aux questions d'environnement.*

#### **Les facteurs explicatifs de la croissance**

Les facteurs explicatifs de la croissance irlandaise de ces dix dernières années ont été largement débattus. Six facteurs sont les plus souvent cités :

- La stabilisation fiscale de la fin des années quatre-vingt
- Le partenariat social (*social partnership model* entre employeurs, syndicats, agriculteurs, représentants associatifs) construit lors de la récession des années quatre-vingt : négociation d'une réduction de la dépense publique et d'une modération salariale contre une réduction des impôts et taxes.
- Union européenne et fonds structurels européens
- La dévaluation de 1993
- L'investissement dans le capital humain, associé à la jeunesse de la main-d'œuvre irlandaise qui a attiré l'investissement direct étranger (*young, well educated English speaking workforce*)
- Le suivi pendant une quarantaine d'années d'une politique industrielle cohérente, composée notamment d'un statut attractif pour les investissements étrangers, et d'une politique éducative en phase avec les besoins du développement économique

Le rôle respectif de chacun des facteurs est en débat. Par exemple, certains collègues à l'ESRI pensent que le partenariat social n'a pas été fondamental car l'excès d'offre sur le marché du travail aurait suffi à induire la modération salariale. Par contre, il a produit un climat de paix sociale qui a été favorable au développement de l'activité.

Le titre de l'ouvrage *Bust to boom?* suggère que le succès des années quatre-vingt-dix naît des réformes induites par la crise des années quatre-vingt. C'est ce que pense une grande partie de ceux qui se sont intéressés au partenariat social. La crise a conduit à des innovations institutionnelles radicales qui ont permis de soutenir la croissance. Mais il y a aussi un point d'interrogation au livre.

#### **Les migrations**

Les migrations sont à la fois une cause et un effet de la croissance. Les flux entrants de main d'œuvre sont liés à la prospérité. L'Irlande est maintenant un pays attractif pour les travailleurs et en particulier pour les travailleurs qualifiés. À peu près 1,5 points de croissance s'expliquent par les migrations. À l'heure actuelle, environ la moitié des nouvelles arrivées est le fait d'Irlandais qui retournent au pays, l'autre moitié étant composée de non Irlandais. La part des non Irlandais a cependant tendance à croître, car la plupart des Irlandais qui souhaitaient revenir sont maintenant revenus.

Les flux d'Irlandais sortant se maintiennent néanmoins. C'est une caractéristique de l'économie irlandaise. Dans les années soixante-dix, on vient de découvrir qu'il y a eu une période de solde migratoire positif. Et pendant cette période, une proportion non négligeable de jeunes a continué à partir, tout comme aujourd'hui. L'Irlande est un petit pays et c'est pour cette raison qu'il y a un flux permanent de sortants. De plus, les retours au pays des salariés éduqués s'accompagnent d'une prime salariale, comme si le marché irlandais

valorisait l'expérience acquise à l'étranger. Sur le marché du travail irlandais, les opportunités d'acquisition d'expérience sont à la fois peu nombreuses et peu variées. Dès lors, il est probable que les entreprises irlandaises ont cherché à privilégier l'acquisition d'expérience à l'étranger.

Beaucoup des Irlandais qui retournent sont trentenaires et ont du capital. Ils sont partis dans les années quatre-vingt et certains reviennent avec des enfants. Ils participent à la pression sur les prix de l'immobilier. Maintenant, les immigrants sont plus « standards » et plus jeunes. Cela va contribuer à la détente de la situation sur le marché immobilier.

### **La qualité du système éducatif**

Les chiffres concernant l'Irlande dans l'*adult literacy survey (ALS)* ont surpris les Irlandais (25 % des Irlandais ont des problèmes de littéracie). Les résultats globaux sont raisonnables. Sur l'ensemble de la population, l'alittéracie est faible. Par contre, il n'est pas très crédible de trouver que, dans les tranches d'âge les plus jeunes, il y a un écart non négligeable entre l'Irlande et le reste des pays européens. Et l'écart entre les plus jeunes et les plus âgés en Irlande est plus faible que prévu.

Peu de personnes croient à ces résultats (10 % serait plus probable que 25 %). Il y a probablement eu des problèmes dans le questionnaire. Si on cherche à les expliquer, une raison possible est la nature très académique de l'enseignement. Issu de l'enseignement religieux, le latin y a, par exemple, une place importante et son objectif principal est de pousser des étudiants vers l'université. Cela a pu générer une polarisation au sein du système éducatif, excluant les écoliers ayant du mal à se repérer dans un enseignement très académique. De plus, il est possible que l'enquête ait eu un biais vers des compétences plus pratiques qu'académiques. Par exemple, on demandait aux personnes interrogées de lire un horaire de train. De plus, le questionnaire avait un *design* très « nord-américain » et peut-être peu adapté au contexte irlandais. Une autre manière de voir les choses est de considérer que l'augmentation du niveau de participation dans le système éducatif doit se refléter dans l'*ALS*. L'écart entre le haut et le bas du système éducatif s'est maintenu, reflétant la polarisation. En termes de mobilité sociale, les chances des enfants les moins favorisés ont diminué relativement aux enfants les plus favorisés en termes d'accès aux niveaux d'éducation les plus élevés. Le contenu de l'enseignement a néanmoins assez fortement évolué entre le début des années quatre-vingt et aujourd'hui. Au début des années quatre-vingt, il y a eu des innovations dans le système éducatif qui ont augmenté le nombre de choix possibles pour ceux qui ne sont pas faits pour l'université.

En 1979, 25 % des titulaires du *leaving certificate* entraient dans l'enseignement supérieur. En 1997, cette statistique atteignait 45 % (p. 115 de *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Nolan B., O'Connell P. J., Whelan C. T. [eds], 2000, Institute of Public Administration). Un effort collectif important a porté sur l'enseignement secondaire entre le milieu des années quatre-vingt et le milieu des années quatre-vingt-dix, alors même que le pays traversait une conjoncture difficile, poussant les salariés qualifiés à l'émigration.

Du côté des plus jeunes, l'école obligatoire commence à 6 ans (jusqu'à 16 ans), mais la plupart des enfants sont scolarisés entre 4 et 5 ans. À partir de la fin des années quatre-vingt, et grâce aux fonds structurels européens, l'enseignement supérieur a connu une phase d'expansion : les universités se sont développées rapidement et les *Institutes of Technology* ont explosé. L'effort a donc particulièrement porté sur les formations « techniques », orientées vers le monde professionnel plutôt que vers les formations les plus académiques.

L'éducation gratuite et obligatoire s'est développée en Irlande à la fin des années soixante. C'est suite à un rapport de l'OCDE sur l'éducation que la politique éducative a pris de l'ampleur. Il semble que par ailleurs, la collectivité était largement favorable à un investissement dans ce domaine. La demande d'éducation est une tradition en Irlande. Mais il s'agit d'une approche instrumentale de l'éducation plutôt qu'une tradition intellectuelle. L'éducation permet par exemple d'émigrer des comtés de l'Ouest vers les comtés de l'Est pour devenir fonctionnaire ou prêtre, des métiers avec un statut social important. Certains soutiennent que, face à l'émigration, un consensus s'est construit autour de l'idée que les jeunes émigrants devaient être « équipés » en capital humain pour accéder à autre chose qu'à des petits boulots à l'étranger (cette idée d'« *education as a gift to emigrants* » est développée par Barrett, mais O'Connell n'y adhère pas, c'est lui qui fait référence au rapport de l'OCDE). Dans le courant des années quatre-vingt, il y a aussi certainement eu des échanges entre le ministère de l'Éducation et l'*IDA* afin de déterminer le contenu des nouvelles formations et les adapter à la demande. Autrement dit, une stratégie « intégrée » alliant politique industrielle et politique éducative.

La place de l'Église dans le système éducatif est encore importante. L'Église est propriétaire des écoles et elle les gère. Les écoles sont donc en majeure partie privées mais financées par le public qui fixe le contenu des programmes. Les enseignants sont maintenant pour la plupart des laïcs. L'Église a certainement joué un rôle favorable dans le développement éducatif de l'Irlande en fournissant un réservoir d'enseignants bon marché et recrutant, en contrepartie, au sein de l'école. Enfin, l'Église a permis un accès gratuit à une éducation supérieure, par l'intermédiaire du séminaire, à des populations défavorisées. Aujourd'hui, les écoles peuvent établir leur politique de recrutement et y inclure un critère de confession. L'enseignement religieux est aussi obligatoire pour l'ensemble des élèves quelle que soit leur appartenance religieuse. En 1972 ou 1973, une référence à l'Église catholique romaine a été introduite dans la constitution irlandaise mais a été enlevée depuis, entérinant la séparation officielle de l'Église et de l'État. En Irlande, environ 65 % de la population va à la messe le dimanche aujourd'hui. Il y a quinze/vingt ans, ce pourcentage devait s'élever à 80 %. Il y a donc un net amoindrissement de l'influence de l'Église dans l'économie, mais celle-ci conserve toujours une place importante.

### **Les inégalités**

L'ESRI vient de publier un rapport sur les inégalités (*Monitoring Poverty Trends and Exploring Poverty Dynamics in Ireland*, Layte R., Maître B., Nolan B., Watson D., Whelan C. T., Williams J. and Casey B., ESRI Policy Research Series, N° 41, June 2001). On observe un net accroissement des inégalités relatives mais pas de développement absolu de la pauvreté. Tout le monde gagne plus : les riches deviennent très riches et les pauvres ne deviennent pas plus pauvres. En croisant un certain nombre de critères (salaire relatif, « avez-vous de quoi manger à votre faim ? », etc.), les auteurs du rapport construisent un indicateur de pauvreté absolue (*consistent poverty*). En 1994, 15 % des ménages entraient dans cette catégorie. Cette statistique est tombée à 8 % en 1998.

Sur la période de *boom*, le taux de chômage est passé de 18 % à 3,7 % et le taux de chômage de long terme a très fortement baissé. Une telle évolution ne peut pas contribuer à un accroissement de la pauvreté. Cela a été une réelle surprise pour les observateurs qui n'y croyaient plus. La croissance et le développement d'un secteur indigène de services nécessitant une main-d'œuvre non qualifiée et adressée aux travailleurs qualifiés expliquent la baisse du chômage de longue durée.

Les plus pauvres ne sont pas sur le marché du travail. Ce sont des retraités et des inactifs (*social welfare, old age pensions, lonely person allowance*). Les revenus de transfert n'ont en effet pas progressé au même rythme que les salaires. Un salaire minimum a été mis en place le 1<sup>er</sup> avril 2000 (un an après le Royaume-Uni, 4,40£ est passé à 4,70£) mais à un niveau auquel aucun emploi n'est offert. Il n'y a donc pas vraiment de problème d'inégalités lié à la croissance.

Il n'y a pas non plus de problème de travailleurs pauvres ou d'incitations au travail. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, des réformes ont été mises en place pour gérer ces problèmes. Par exemple, il y a le *family income supplement* (allocations familiales ?) dégressif en fonction du revenu, et l'allègement des cotisations sociales pour les travailleurs en dessous du salaire moyen. Dans le milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement a mis en place un système (*back to work allowance scheme*) où les chômeurs de longue durée pouvaient continuer à bénéficier d'une fraction de leurs transferts sociaux lors de la reprise d'un emploi (la première année, 75 % des indemnités, sécurité sociale gratuite, allocation-logement). Le gouvernement a aussi réduit le nombre de personnes assujetties à l'impôt sur le revenu. Il peut encore y avoir des problèmes de « travailleurs pauvres » dans les grandes familles. À l'heure actuelle, afin d'échapper aux problèmes d'incitation, le gouvernement est généreux pour les inactifs mais pas pour les actifs : pour ces derniers, la politique de l'emploi est devenue plus pro-active. Les chômeurs ne peuvent rester durablement au chômage sans justifier pourquoi. Les problèmes de « trappe à pauvreté » sont donc maîtrisés. Ces éléments de politique économique ont pu jouer dans la réduction du chômage de longue durée, la croissance jouant néanmoins un rôle primordial.

### **Une croissance soutenable ?**

Les pénuries de main-d'œuvre sont un des problèmes centraux. Il y a un appel très important à la main-d'œuvre étrangère. Tout d'abord la main-d'œuvre européenne qui est libre de circuler, mais aussi la main-d'œuvre non européenne. En quelques années, le nombre de permis de travail délivrés à des non Européens est passé de 4 000 (mi-1990) à 18 000 (2000). Début 2001, en cinq mois, 14 000 permis ont été attribués. Les salaires irlandais sont encore sous la moyenne européenne, mais il y a une marge pour attirer de la main-

d'œuvre étrangère. La participation des femmes au marché du travail a eu tendance à se développer (auparavant, une femme fonctionnaire qui épousait un fonctionnaire devait démissionner), mais de nombreux freins à l'activité féminine demeurent. Enfin, la part des salaires dans la valeur ajoutée est faible, ce qui garantit un niveau de profitabilité élevé, attractif pour les investissements. Une inflation salariale risque d'amoinrir ce facteur de croissance. On ne sait pas non plus très bien à quel point l'Irlande est isolée de l'influence de l'économie globale et du ralentissement américain.

Pour les Irlandais, le problème n'est plus la création d'emplois puisque l'économie fournit du travail à des non Irlandais, mais les différences entre comtés et la qualité des emplois créés. On commence à penser que l'Irlande n'a plus besoin de croître à un taux aussi élevé. Et si l'on considère que cette croissance est pour une bonne part un phénomène de rattrapage, alors le « tigre irlandais » devrait atterrir.

La croissance remarquable de la productivité est par ailleurs due à la restructuration du tissu productif. L'agriculture décline et de vieilles entreprises peu productives ferment, tandis que des secteurs *high-tech*, drainant de la main-d'œuvre très qualifiée se développent.

Enfin, le pacte social autour du *social partnership model* est en train de s'effriter, ce qui peut être source de tensions. Il n'est pas évident qu'un nouvel accord voit le jour. Les représentants syndicaux sont devenus une élite politique et commencent à se couper de leur base. Les enseignants, par exemple, deviennent de plus en plus revendicatifs et estiment que le consensus entre partenaires sociaux a assez duré.

## **Interview du directeur d'Employee Assistance Partners, Shane O'Doherty, Howth**

*Shane a 35 ans. Il dirige une petite entreprise nouvellement créée. Il occupe un bureau au dessus d'un magasin dans le petit port de Howth à proximité de Dublin, où il habite avec sa famille. Le choix de ce lieu pour travailler traduit la recherche d'une certaine qualité de vie.*

### **Passé professionnel**

Shane a travaillé chez DHL, une entreprise multinationale de transports employant 500 salariés. Il s'occupait des problèmes de douane. Cette entreprise a ensuite fusionné avec une autre entreprise, puis la réglementation sur les échanges intra-européens a changé. C'est à ce moment là qu'il est parti un an en Pologne, à Varsovie pour établir les procédures aéroportuaires et mettre en place un système informatique. Il est revenu en Irlande quand sa femme était enceinte. À son retour en Irlande, il a été promu DRH et c'est alors qu'il s'est rendu compte de l'utilité des programmes d'assistance pour les employés (*employee assistance programs-EAP*). En effet, deux employés dont il avait la charge ont eu des problèmes graves, l'un d'alcoolisme, l'autre de sida. Malheureusement, en tant que DRH, il a compris ce qui se passait neuf mois trop tard. Le manque d'infrastructures pour traiter ce problème s'est traduit par un travail dégradé et des procédures disciplinaires, ce qui a eu un effet néfaste sur le climat de travail. Les chefs de ces salariés ont finalement transmis le dossier à la DRH. Shane a passé beaucoup de temps à trouver ce qu'il pouvait faire en étant de moins en moins efficace. Il a alors cherché comment ce type de problème était traité dans d'autres pays et il a trouvé les *EAP*. Un programme de ce type aurait donné à ses salariés des ressources pour résoudre leurs problèmes personnels tout en enlevant ces problèmes du contexte de travail.

### **Activité présente**

*Qu'est-ce qu'un employee assistance program ? Il s'agit d'une assistance apportée aux employés d'un site sous la forme d'un numéro vert. Les employés peuvent appeler à leur convenance pour évoquer les problèmes qui affectent leur productivité : santé et sécurité au travail, *stress*, santé physique et mentale, problèmes financiers, etc. L'employeur a des *feed-back* statistiques sur les appels mais la confidentialité des échanges est garantie ainsi que l'anonymat des employés qui appellent.*

Par exemple, un employé peut appeler en disant : « il y a trente Lettons dans mon entreprise et je vais les tuer » ou « mon chef est une brute » ou « mon entreprise vient de fusionner avec une autre et c'est insupportable ». Les *EAP* ont été inventés aux États-Unis dans les années vingt pendant la prohibition ; ils se sont développés au Royaume-Uni dans les années soixante-dix. Un rapport préparé par la *Manchester School*

*of Management* (N°167) en 1998 (Carolyn Highley-Marchington, Cary L. Cooper) dresse un bilan de la diffusion de ce type de services.

Cette activité est tirée par le développement de la réglementation européenne sur les risques et la santé au travail. L'Irlande n'est pas une fervente adepte de l'application des standards minimaux définis pas Bruxelles, mais certains employeurs commencent à s'en soucier. Les salariés ne sont que très faiblement protégés par la loi, mais il semble qu'en Irlande, on puisse maintenant poursuivre son employeur pour le *stress*, considéré comme une blessure mentale. En Irlande, ce type de programme correspond à une demande des syndicats. De même, la rareté relative du facteur « travail » dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre rend ce type de service intéressant, car il peut être un argument pour attirer de la main-d'œuvre et, en même temps, il n'implique que des dépenses limitées. Ces services ne sont donc pas seulement tirés par des employeurs de type « paternalistes ». Il y a une rationalité économique dans les *EAP*. Enfin, il y a des entreprises anglaises et américaines installées en Irlande et qui sont habituées à utiliser ce type de service comme Gateway ou IBM.

L'État ne propose pas de service de ce type aux entreprises. Par contre, la fonction publique et certaines entreprises produisent, en interne, ce type de service pour les employés. Ce sont surtout les entreprises de plus de cinquante salariés qui sont concernées car, en deçà de cette taille, l'équipe de direction est suffisamment proche de ses salariés pour détecter des problèmes personnels ou des problèmes d'organisation, de discrimination, de non respect de la réglementation. Son activité est étroitement liée aux changements sur le marché du travail.

L'entreprise a été créée en novembre 2000. Les prévisions de CA sont 50 000£ en 2001, 207 000 puis 527 000 les deux années suivantes. Il suffit d'un gros client pour passer d'une prévision à l'autre. L'entreprise propose à ses clients un premier contrat « promotionnel » de six mois puis un contrat annuel.

Les entreprises ciblées par Shane sont celles dont les salariés travaillent sur ordinateur. Ce sont ces salariés qu'un *EAP* peut vraiment rendre plus autonomes (*enable*). L'aide peut en effet se faire par téléphone, mais une partie des services sont aussi fournis par l'intermédiaire du courrier électronique et d'un site Internet.

Son cœur de métier, c'est la *help line*, l'*E-mail* confidentiel et le site *Web*. Il compte se concentrer d'abord sur cette activité puis voir comment il peut se développer, soit au-delà des frontières irlandaises, soit dans d'autres domaines, comme par exemple l'aide aux changements organisationnels.

Un employeur concerné par le *stress*, concerné par le fait d'être poursuivi en justice par un employé, soucieux de son ambiance de travail, de la santé mentale de ses salariés, de l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail, de la réglementation européenne, de la culture de son entreprise, peut bénéficier beaucoup d'un *EAP* à un coût très modéré, en induisant un comportement spécifique des salariés (*grooming*) par l'intermédiaire de leurs ordinateurs.

L'entreprise de Shane a des concurrents sur les marchés anglais et irlandais. Le marché anglais est beaucoup plus mûr et les entreprises y bénéficient d'économies d'échelle considérables. Ils ont des infrastructures en termes de marché et de technologies. La différence de Shane par rapport à ces entreprises réside dans son *background professionnel* : il n'est pas psychologue ou psychiatre de formation mais gestionnaire. Il a donc une idée plus fine de la démarche commerciale à adopter vis-à-vis de ses clients. Un gestionnaire est mieux à même de convaincre une entreprise d'acheter des services de type *EAP* qu'un psychologue ou un psychiatre qui cherche comment son expérience et sa formation peuvent être utiles à un employeur plutôt que de chercher ce qu'un employeur veut. Par rapport au marché irlandais, son avantage vient de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

### **L'emploi « flexible » en Irlande**

Pour Shane, il n'y a rien de vraiment nouveau dans l'économie irlandaise. C'est de l'économie comme il y en a toujours eu. Les choses sont nouvelles pour dix ans et puis elles ne le sont plus. Le changement dans la structure de l'économie irlandaise est avant tout lié à l'activité des grandes entreprises (corporations) qui bénéficient d'allègements d'impôts substantiels. 90 % des causes et 70 % des effets viennent de cela.

Le développement de *EAP* en Irlande est étroitement lié à la situation du marché du travail. Si le taux de chômage remontait à 20 %, il n'aurait plus de clients. Les entreprises irlandaises pratiquent la *voluntary regulation*, ce qui est implicitement accepté par les institutions publiques. *Voluntary* au sens ou ceux qui appliquent la législation du travail le font volontairement, pour des raisons éthiques ou qui leur sont propres. La loi ne semble pas disposer d'outils de coercition. C'est une des raisons pour laquelle l'Irlande est considérée par les entreprises étrangères comme un marché du travail « flexible ».

*Nous évoquons le record irlandais de journées de grève en Irlande (160 jours pour 1 000 travailleurs en 1999) et lui demandons s'il en connaît la raison.* Pour lui, ce sont des grèves autour du partage des richesses. Dans le privé *high-tech*, les entreprises ont décollé (depuis 1990) et proposent des niveaux de salaire élevés alors que dans le public et dans les secteurs traditionnels, les salaires réels ont stagné. L'écart s'est creusé dans le temps. Par ailleurs, il est difficile d'avoir une perception claire de la croissance irlandaise. La différence entre le PIB et le PNB est liée aux prix de transferts que fixent les entreprises internationales ayant investi en Irlande. Mais tout le monde pense que l'Irlande est très riche. Le prix de l'immobilier et l'inflation portent atteinte à la valeur de l'accord avec les syndicats décrit comme « modèle de partenariat social » (*Social Partnership*). Les syndicats ont fait l'erreur de concentrer toute la négociation sur les salaires au lieu de s'intéresser à la législation du travail ou aux conditions de travail. La situation irlandaise est relativement scandaleuse, il y a toutes les ressources nécessaires pour apporter à tous un niveau d'éducation et de santé correct, un niveau de vie décent, mais cela n'arrive pas.

*Comment caractériser la gestion des ressources humaines en Irlande ou coexistent des traits très archaïques et des traits très modernes ?* Cela revient à faire la différence entre le patronat « éclairé » et celui qui ne l'est pas. Shane pense qu'il est « éclairé ». Pour le patronat non « éclairé », la main-d'œuvre est un coût qu'il faut réduire et les employés doivent avoir le moins de marge de manœuvre possible. Cela ne permet pas d'obtenir un rendement élevé sur les ressources humaines :

“I don't believe that that gives a good return on your human resource investment, people are different, it is a management challenge to allow people to do their best. People will do their best if they are allowed and if they do their best, more than any other resource, you will achieve a competitive advantage. It is a difficult, very very difficult challenge but the price is victory. You know, so, more than technology. I have actually seen myself, this is quite personal thing. When I started off in DHL, we were probably paid 10 or 15% more than other people in similar jobs but we worked three times as hard and we were self driven and we really felt that every package was our own personal package and our own personal business. The employer at the time paid 20% more but obtained 50% more. I have seen that change. This corporation has grown and they became far more cost conscious. What's happened is, along with other changes, they pushed the wages down but that ended up with two people doing what three people used to do. So they are spending more, doing down the organisation and really achieving less and less and less. People generally want to do their best. If you put the right person in the right job, this is HRM, then you must attract the right people, you must select the right people. You must train or get the right people in getting to know what you expect from them, and get them working in jobs that they have some control over, influence on the relationships that they know what the organisation is trying to do.”

Des entreprises irlandaises y parviennent mais pas toutes. Certaines entreprises sont dans une relation d'exploitation forte avec leur main-d'œuvre, d'exploitation de type traditionnel. Mais il y a aussi beaucoup de *management* à l'américaine... qui peut aussi exploiter la main-d'œuvre mais d'une manière différente et qui est très opposé à l'idée de représentation des salariés. Les entreprises *high-tech* en Irlande sont dans ce schéma. Elles cherchent à éviter la négociation et y parviennent, car elles sont américaines.

## **Interview de Kevin O'Kelly**

### **European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin**

*Kevin O'Kelly, research manager à la fondation de Dublin, est un spécialiste des relations professionnelles en Irlande. Il a une formation en sciences politiques et en économie et il a fait sa thèse sur la manière dont les gouvernements influencent les relations professionnelles. Il a travaillé pour l'Electricity Board et il a été conseiller politique au ministère du Travail. Il a donc suivi les débats sur la centralisation de la négociation professionnelle et sur le tripartisme, expérience qui a nourri sa thèse. Il a commencé par travailler à la fondation sur les European Works Councils, puis il s'est occupé de l'enquête EPOC (Employee Direct Participation in Organizational Change). Il a travaillé douze ans à la Fondation et il connaît très bien le milieu académique irlandais ainsi que le milieu des relations professionnelles. Nous avons suivi ses conseils pour contacter les syndicats.*

## Les facteurs explicatifs de la croissance

Pendant les années quatre-vingt et jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, Kevin a enseigné au *National College for Industrial Relations* qui forme les syndicalistes sur tous les aspects du travail. Une discussion récurrente portait sur le niveau élevé de chômage en Irlande. L'Irlande partage son marché du travail avec le Royaume-Uni. Et chaque fois que l'économie se porte mieux, la main-d'œuvre émigrée au Royaume-Uni revient au pays, contribuant à stabiliser le taux de chômage. Dans les années soixante, l'Irlande met en place une politique éducative pour la main-d'œuvre émigrante qui, jusqu'alors, n'était que très peu qualifiée. Elle travaillait beaucoup dans le bâtiment et dans des métiers non qualifiés. L'idée était d'avoir une main-d'œuvre émigrante capable d'occuper des métiers plus qualifiés au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Australie.

Dans les années soixante-dix, l'intégration à la Communauté européenne a permis à l'Irlande de sortir d'un long cycle de dépendance vis-à-vis de l'économie britannique. La politique éducative ambitieuse lancée dans les années soixante, soutenue par les financements des fonds sociaux européens a débouché, dans les années quatre-vingt sur une plus grande qualification de la main-d'œuvre. Dans les années soixante, les fonds structurels européens ont dû contribuer pour environ 5 % à la croissance du PIB. Les Irlandais sont devenus très efficaces dans l'utilisation de ces fonds. Il reste un problème en Irlande avec le premier niveau d'éducation. Mais les deuxième et troisième niveaux d'éducation sont très bons.

Les accords tripartites nationaux furent un troisième facteur important de croissance. Au début des années soixante, les gouvernements irlandais ont expérimenté autour d'accords nationaux. Ils ont cherché à mettre autour d'une même table les syndicats d'employeurs et de salariés pour négocier les augmentations de salaires, en échange de quoi, le gouvernement proposait des réductions d'impôts. Mais cela est resté ponctuel dans les années soixante. Dans les années soixante-dix, le gouvernement a introduit des gels de salaire. En réponse, les syndicats négocièrent le premier accord national sur les salaires. Il y a donc eu environ trente ans de négociations de salaire centralisées. Le gouvernement a participé à ces négociations en tant qu'employeur. Pendant toute la période qui a suivi le premier choc pétrolier, le gouvernement a utilisé sa politique fiscale pour manipuler les augmentations de salaire. À la fin des années soixante-dix, il est devenu clair que le gouvernement devait participer à la négociation en tant que troisième partie. C'est à ce moment que Kevin a été impliqué. Le gouvernement a commencé alors à amener sur la table de négociation d'autres dossiers comme la politique sociale, la politique éducative, la politique budgétaire, la politique fiscale. Le premier accord tripartite a été signé en 1978. Pendant les années quatre-vingt, il y a eu un gouvernement conservateur pendant deux/trois ans qui est retourné au niveau de négociation local. Les employeurs furent déçus par cet épisode car la négociation décentralisée a conduit à des augmentations de salaires supérieures à celles résultant des accords nationaux à un moment où l'économie devait absorber le second choc pétrolier. En 1986, tout le monde était d'accord sur la supériorité des accords centralisés. En 1987, le nouveau gouvernement prit un ensemble de décisions, fruit de toute cette expérience. À cette date, l'Irlande était virtuellement en faillite. Le FMI était attendu. La prise de conscience des problèmes était largement partagée. Un nouvel accord national de modération salariale fut négocié pour trois ans. Cela stoppa net l'érosion des perspectives économiques et de la confiance, sans pour autant avoir d'effet sur le chômage. Dans les années quatre-vingt, la main-d'œuvre qualifiée produite par le système éducatif irlandais, en particulier les diplômés du supérieur, avait assez largement émigré. La confiance rétablie, elle commença à revenir. Parallèlement, le gouvernement fit des coupes sombres dans son budget. Cela fut très violent. Les services publics furent réduits, le gouvernement arrêta d'emprunter. Cela permit d'arrêter l'accroissement des impôts et cela réduisit le coût de la monnaie et relança l'investissement. Tous les trois ans, depuis 1987, il y a eu des accords nationaux.

Deux autres facteurs ont joué un rôle important. L'Irlande a une structure très performante consacrée au développement industriel : l'*IDA (Industrial Development Authority)*. L'*IDA* a toujours cherché à identifier des secteurs particuliers intéressants pour le développement. Au début des années quatre-vingt quand Apple, Digital, IBM ont commencé à devenir des entreprises importantes, l'*IDA* a décidé de cibler des entreprises dans le secteur de l'électronique pour les encourager à s'installer en Irlande<sup>48</sup>. Ils sont arrivés à « vendre » l'Irlande comme clef d'accès au marché européen. Une partie des Irlandais ayant émigré dans les années cinquante et soixante sont devenus influents au sein de ces entreprises aux États-Unis. Un retour en Irlande ou un contact avec l'Irlande les intéressait. Ce pari de l'*IDA* a été un succès, mais ce n'était pas forcément évident au début des années quatre-vingt. Ces entreprises ont installé des usines d'assemblage en Irlande, à Cork, Limerick et dans d'autres villes. L'autre secteur identifié par l'*IDA* comme stratégique était le secteur

<sup>48</sup> L'Irlande est en concurrence forte avec l'Écosse pour les investissements étrangers.

pharmaceutique. L'IDA était à la recherche de travail à « valeur ajoutée ». Kevin pense que l'art occupe une place importante dans la culture irlandaise. Les jeunes Irlandais se plaisent dans des activités comme le développement de logiciels parce que c'est créatif. Au début des années quatre-vingt-dix, suite aux implantations américaines dans le secteur informatique, des entreprises indigènes fournissant des logiciels ont commencé à se constituer. En 1993-1994, Dublin est devenu la plus grande place mondiale pour la mise au point de logiciels financiers. L'Irlande est aujourd'hui le plus grand exportateur de logiciels dans le monde. Elle exporte plus de logiciels que les États-Unis.

Ce qui s'est passé en fait c'est que l'Irlande a eu un peu de chance : tous ces facteurs sont arrivés au même moment. Chaque facteur isolément n'aurait pas pu tirer la croissance, mais leur présence conjointe a été un puissant moteur.

### **Le système éducatif et l'« alittéracie »**

Il y a un niveau élevé d'« alittéracie » en Irlande qui se retrouve dans certaines statistiques de l'OCDE. C'est un problème qui se trouve au niveau des écoles primaires. Une fois qu'un étudiant a passé ce niveau et a suivi une éducation secondaire, il accède à un excellent niveau d'éducation supérieure. Kevin Kelly n'est pas critique par rapport aux statistiques. Il pense qu'elles identifient un vrai problème dans le système éducatif irlandais.

Nous demandons à Kevin si les Églises jouent encore un rôle important dans les deux premiers niveaux d'éducation. Il nous explique qu'en Irlande, l'école primaire est publique mais elle est gérée localement par l'Église catholique ou protestante (*Church of Ireland*). Par exemple, dans une école primaire, le président du conseil de l'école est souvent le prêtre de la paroisse. Mais l'école primaire est entièrement financée par l'État. L'école secondaire était jusque dans les dix/quinze dernières années majoritairement aux mains des Églises avec un soutien financier de l'État. Jusqu'à 1967, l'école secondaire était payante en Irlande. La classe laborieuse quittait l'école vers 12 ou 13 ans, non qualifiée et faiblement alphabétisée. La plupart du temps, elle émigrerait en Angleterre pour travailler sur des chantiers. Au milieu des années soixante-dix, le secondaire est devenu gratuit, en dépit de la résistance très forte des Églises. Avec la crise des vocations, les ordres religieux ont progressivement remis aux mains de l'État les écoles qu'ils dirigeaient. Aujourd'hui, les premier et second niveaux d'éducation sont principalement financés et contrôlés par l'État et l'éducation est gratuite.

La mauvaise performance des premiers niveaux du système éducatif est un vrai problème car les métiers non qualifiés d'autrefois n'existent plus. Ceux qui quittent l'école vers 13 ans ne parviennent pas à s'intégrer au marché du travail. Ce problème tend à s'atténuer. Le taux de chômage est maintenant très faible, autour de 3 %.

La semaine dernière, Kevin déjeunait avec le responsable régional de l'équivalent de l'ANPE irlandaise (*Employment and training authority*, FAS). Kevin lui disait : « Qu'est-ce que vous faites maintenant, il n'y a plus personne au chômage en Irlande ? Qui est-ce que vous formez ? » Il a répondu qu'il y avait trois catégories de personnes : les non employables qui doivent chercher à s'intégrer dans le cadre des politiques actives d'emploi mais qui ont du mal du fait de problèmes psychologiques ou d'inadaptation au travail ; les activistes des communautés (bénévoles, responsables associatifs, etc.) qui veulent apprendre à utiliser les technologies ou qui investissent dans des compétences utiles à leur communauté comme la comptabilité ; les personnes qui ne sont pas parvenues à s'orienter de manière satisfaisante dans le système éducatif. Ce troisième groupe se développe. Il y a beaucoup de gens qui entament une formation supérieure qui ne leur convient pas. Après un an, ils cherchent autre chose et quittent l'université, souvent découragés. FAS les forme. Cela vient du fait qu'il n'y a pas assez de conseils d'orientations donnés de manière professionnelle aux étudiants. Entre 15 et 18 ans, l'école devrait conduire une recherche active des talents, envies, aspirations des élèves pour les orienter correctement. L'université est, dans les esprits de tous, ce qu'il y a de mieux en matière d'études post-baccalauréat, alors que tout le monde ne peut pas se réaliser dans ce type d'études.

Nous demandons à Kevin de nous expliquer comment se fait le choix des filières après le Bac (*leaving certificate*). Il nous explique qu'en janvier chaque année, ceux qui ont terminé leur second niveau d'éducation accèdent à une liste exhaustive de toutes les formations de troisième niveau et de toutes les universités et écoles qui proposent ces formations. Ils doivent donner leurs préférences en termes de formation et d'institution. C'est un cauchemar pour les parents d'avoir à remplir ce formulaire. Pour sa fille, Kevin a dû faire appel à un professionnel. C'est pour cette raison qu'il insiste sur le manque de conseils en orientation donnés aux élèves. Les formations et institutions affichent un score qui est fonction du nombre de places et de la demande des élèves. Les notes obtenues au Bac déterminent un score en fonction duquel les formations désirées sont accessibles ou non.

Nous lui demandons si cela a joué un rôle dans la capacité qu'a eue l'économie irlandaise à former rapidement des spécialistes de l'informatique. Il nous répond qu'on observe que les choix des étudiants sont cycliques. En ce moment, on observe qu'il n'y a pas assez d'étudiants qui souhaitent se former en sciences. Les scores associés à ces formations sont en train de baisser. À la fin des années quatre-vingt, beaucoup d'étudiants ont souhaité poursuivre des formations en informatique. Et cette information a pu avoir un rôle stimulant sur l'offre de formations. La formation la plus difficile à obtenir en Irlande, celle qui a le score le plus élevé, est la formation de kinésithérapeute. En Irlande, il n'y a que vingt places de formation chaque année. C'est donc plus difficile de devenir kiné que médecin. Les universités sont autonomes en Irlande. Ce sont elles qui décident du nombre de places en fonction de leurs ressources. Par contre, les *Institutes of Technology* sont directement sous le contrôle du ministère de l'Éducation. D'autres manières d'accéder à une formation se sont cependant développées récemment mais elles sont plus longues. FAS s'occupe de ce type de formation et développe des programmes de formation continue qui peuvent permettre d'aller jusqu'au PhD.

### **Liens IDA / Ministère de l'Éducation ?**

L'IDA a-t-elle été amenée à travailler de concert avec le ministère de l'Éducation pour mettre au point des formations ? Kevin répond que « non, à sa connaissance ». Les institutions éducatives ont des agents de liaison qui travaillent localement avec les entreprises et les implique dans la conception des formations. Par exemple, IBM a construit à Dublin un établissement de recherche et développement. Une partie du contrat passé entre le gouvernement et IBM concernait l'éducation. IBM a demandé à ce qu'un institut de technologie soit créé à proximité de son établissement. Il ne lui semble pas que cela se fasse au niveau national.

### **Les grèves, les conflits du travail et le service public**

Certaines statistiques montrent que l'Irlande est un pays européen où les grèves sont très fréquentes. Pour donner un ordre de grandeur, le nombre de jours de travail perdus par an s'élève à 160 en Irlande, contre 70 en France. Ce pic correspond à 1999 mais sur les dix dernières années, l'Irlande semble avoir été toujours au-dessus de la moyenne européenne. Cela est plutôt contraire à ce que l'on attend en présence d'un accord national qui fait consensus. Kevin nous explique qu'il y a peu de grèves en Irlande, mais qu'elles sont très longues et, généralement, elles sont dans le secteur public. En 1999, 50 000 infirmières étaient en grève. Après treize ans de négociation centralisée, les salariés et surtout ceux qui n'ont pas connu la situation antérieure remettent en cause le « partenariat social ». En particulier dans le secteur public où les salariés ont l'impression de ne pas avoir profité du *boom* économique. Les infirmières, par exemple, ne gagnent pas assez d'argent pour pouvoir vivre à Dublin. Les professeurs du secondaire se sont aussi mis en grève. La main-d'œuvre éduquée des services publics a de faibles augmentations de salaires et elle voit ses voisins du privé gagner rapidement beaucoup plus d'argent. De plus, leur qualité de vie se dégrade rapidement avec l'augmentation des prix de l'immobilier, les problèmes de circulation automobile, etc. D'ailleurs, les infirmières formées ne restent pas en Irlande. Leur diplôme en poche, elles sont nombreuses à partir en Australie, au Canada ou aux États-Unis où leurs diplômes sont reconnus. Du coup, le gouvernement a fait venir récemment 5 000 infirmières philippines.

### **La réduction du budget de l'État**

Avec la dérégulation en Europe, beaucoup de services publics sont privatisés. Par exemple, les télécommunications ont été privatisées. Les fonctionnaires concernés sont passés du public au privé. Le gouvernement actuel essaie de réduire les impôts de manière importante, ce qui conduit à réduire encore le service public. Le problème en Irlande a toujours été que les niveaux de revenu les plus faibles ont toujours payé des impôts. Le gouvernement actuel ne réduit pas l'assiette de l'impôt mais les taux d'imposition. La philosophie politique en Irlande est contre le secteur public, mais on atteint une situation où le service public est insuffisant et la privatisation crée des inégalités régionales.

## Interview de Colm Harmon et Kevin Denny

### University College Dublin, Institute for the Study of Social Change (ISSC)

*Colm Harmon et Kevin Denny sont deux économistes de l'éducation.*

#### **Les sources de la croissance**

Le « partenariat social » a certainement eu un rôle important dans la croissance irlandaise en permettant une politique économique soutenable. Kevin aurait une préférence pour la décentralisation de la négociation mais l'Irlande est un pays où la centralisation a eu des effets bénéfiques. Un de ses collègues, Brendan Walsh a montré qu'en termes de productivité, il n'y a pas eu de miracle irlandais, car l'emploi s'est beaucoup développé limitant la croissance de la productivité du travail. L'économie irlandaise ne pourrait pas croître sans l'apport de main-d'œuvre étrangère. En Irlande, l'émigration a toujours joué un rôle de valve de sécurité pour le marché du travail. Une idée courante est que la qualité de la main-d'œuvre a aussi joué un rôle important : les travailleurs seraient très qualifiés et ceci est lié à des réformes éducatives anciennes. John Fitzgerald de l'ESRI, par exemple, y croit fermement mais Kevin n'en est pas certain, il cite aussi un travail de Colm Harmon qui a essayé de construire des indices de capital humain. Mais le capital humain n'est pas apparu soudainement il y a huit ans. Il ne peut donc pas expliquer le décollage de l'économie irlandaise. L'investissement direct renvoie à la faiblesse de l'impôt sur les sociétés en Irlande. Le coût du capital est faible. Les politiques pensent que cela a été important mais aucune étude économétrique n'est venue étayer cette hypothèse. Quoi qu'il en soit, c'est difficile à mesurer. La question de l'influence de la taxation en Irlande est compliquée car il s'agit d'un problème impliquant des capitaux internationaux. La fiscalité est mal vue de l'OCDE ou de l'Allemagne qui la considèrent comme une concurrence déloyale mais le gouvernement irlandais fait tout pour la conserver, ce qui montre qu'il croit à ses effets.

Une autre raison de la croissance irlandaise est à chercher du côté de la politique industrielle qui a été gérée en Irlande par des gens compétents. La politique d'attraction des investissements directs a été menée à long terme et a finalement porté ses fruits. Du côté de la politique éducative, l'Irlande a développé les *Regional Technical Colleges*, aujourd'hui appelés *Institutes of Technology* qui ont développé des filières professionnalisantes post-baccalauréat destinées à satisfaire les besoins du marché du travail. Ces formations ont fourni les contingents de travailleurs du secteur informatique. Au départ, les emplois créés par le secteur informatique consistaient essentiellement à monter des cartes à puce, à assembler des bouts d'ordinateurs. Il y a eu une légère montée en qualification au cours du temps, mais il est certain que l'industrie informatique implantée en Irlande n'emploie que très peu de *computer scientists*. Par exemple, les emplois équivalents à ceux d'Intel dans d'autres secteurs seraient des emplois de mécanicien pour les hommes ou des emplois dans le textile pour les femmes. L'emploi type dans le secteur informatique est occupé par une femme de 35 à 40 ans, avec un Bac qui a travaillé auparavant dans un contexte industriel et qui est habituée au travail à la chaîne. Les plus jeunes, qui sont passés par un *Institute of Technology*, occupent des emplois légèrement plus qualifiés et ne travaillent pas forcément à la chaîne. Ils ont des qualifications intermédiaires. La combinaison particulière de politique industrielle et de stratégie éducative n'a pas été planifiée. La politique industrielle d'attraction des investissements directs est une politique de long terme et, par ailleurs, l'Irlande a toujours misé sur l'éducation même si la main d'œuvre qualifiée émigrerait. Localement, autour des implantations, ces deux politiques ont parfois été coordonnées de manière volontariste mais pas au niveau national.

En Irlande, le mouvement « égalitariste » sait se faire entendre. Les arguments économiques n'ont pas forcément de poids. Par exemple, lors du débat sur l'adoption d'un salaire minimum, ceux qui apportaient des éléments critiques étaient tout de suite disqualifiés. Le Forfas va embaucher pour la première fois un spécialiste des politiques de l'emploi mais jusqu'à présent il s'en passait très bien. La politique d'accompagnement de la croissance est donc le fruit d'un pragmatisme persistant.

#### **Éducation et « littéracie »**

L'*Adult Literacy Survey (ALS)* mesure la « littéracie » en Europe, c'est-à-dire la diffusion d'un ensemble de compétences cognitives basiques définie comme aptitudes à comprendre et utiliser des informations écrites de la vie quotidienne, à la maison, au travail et dans la cité. La France participait initialement à cette enquête et elle en est sortie. L'Irlande a un niveau élevé de *low literacy*. Elle est un des pays les plus mal classés, juste

au-dessus de la Pologne qui a le niveau le plus bas. La France aussi était mal classée mais elle est sortie du dispositif en critiquant l'enquête. L'Irlande a en fait remplacé la France comme pays le plus proche de la Pologne. Les Irlandais, quant à eux, croient à ces chiffres et la question a fait l'objet de beaucoup d'attention. Kevin a fait un papier utilisant cette enquête et reliant différentes mesures de « littéracie » avec différentes mesures de pauvreté. Il l'a envoyé à une revue de statistiques. Un des rapporteurs a critiqué le fait d'utiliser cette enquête pour comparer différents pays entre eux. Les données ne sont pas parfaites mais elles sont intéressantes. Les concepteurs de l'enquête ont fait au mieux. De toute manière, Kevin est économiste et les économistes s'intéressent peu à la manière dont les données sont construites. Cette enquête a d'abord été lancée par des spécialistes de l'éducation au Canada. Puis elle a été faite aux États-Unis en 1992. L'OCDE a suivi ensuite. Quand les Français sont sortis de l'enquête, l'OCDE a demandé un rapport d'évaluation à des experts. Ils ont dit qu'un grand effort avait été fourni pour produire des instruments d'enquête standardisés. Les données qui en résultent sont assez comparables. Mais la variation entre les pays est tellement importante qu'ils conseillent de ne pas comparer les taux de « littéracie » entre pays.

*Comment se fait-il que l'Irlande ait un haut score de low literacy et que pourtant de nombreux observateurs s'accordent sur l'idée que le système éducatif sait former la main-d'œuvre qualifiée que recherchent les investisseurs directs ?* John Martin de l'OCDE, qui est d'origine irlandaise, est venu faire un séminaire à UCD sur les résultats de l'enquête et il a dit : « La mauvaise nouvelle est que l'Irlande n'est pas très bien classée mais la bonne nouvelle est que la Grande-Bretagne aussi est mal classée. » Cette enquête est intéressante car elle permet d'explorer les déterminants nationaux de la littéracie. Au lieu d'utiliser la littéracie comme variable explicative, Kevin et Colm ont cherché à l'expliquer par l'investissement éducatif ( $L=F(\text{education})$ ). Le coefficient est positif, la question est de connaître son ordre de grandeur. Kevin et Colm ont fait ces estimations pour plusieurs pays. Le problème est qu'il y a une variable omise : la capacité innée. Les personnes de capacité innée élevée vont mieux réussir dans le système scolaire. Cette variable omise est source de biais. Il y a le même problème dans la relation entre le salaire et l'éducation. Une manière de traiter ce problème est d'instrumenter l'éducation et lorsque l'on instrumente, l'impact de l'éducation sur la littéracie devient très faible. Le score de littéracie quantitative (compris entre 0 et 500) est plus sensible à l'éducation que les scores de lecture de documents ou de prose. L'effet simple d'une année supplémentaire d'éducation sur le score de littéracie quantitative est d'environ 3 %. Ce score tombe à moins de 1 % lorsque l'on tient compte du fait que l'éducation n'est pas distribuée de manière aléatoire. L'éducation est instrumentée par un terme d'interaction entre la réforme de la gratuité du secondaire en 1968 et le niveau d'éducation du père. L'effet de la réforme a en effet été différent en fonction de l'origine sociale : elle n'a pas modifié la scolarisation des plus riches mais elle a permis à des pauvres, qui quittaient l'école à 14 ans, d'accéder à une éducation secondaire. Avant la réforme, rester dans le système éducatif n'était pas lié à une capacité innée mais avant tout à la richesse des parents, alors qu'après la réforme, la capacité de l'élève devient une variable plus centrale de la réussite scolaire. Kevin et Colm montrent aussi un rendement différent des niveaux d'éducation sur la « littéracie » (*Sheepskin effects*) : l'enseignement supérieur l'accroît peu, alors que le primaire et le secondaire jouent un rôle important. On surestime donc l'effet de l'éducation sur la « littéracie » dans une régression classique. Si les résultats de l'ALS ont choqué en Irlande, c'est parce que tout le monde pensait que le système éducatif était performant.

L'explication est peut-être celle d'une trappe à faible « littéracie » / faible taux d'emploi. Cette trappe est le résultat du poids de la contrainte financière pour l'accès à l'éducation secondaire avant la réforme de gratuité. C'est en partie une figure du passé due à un effet de cohorte. Si on enlève les adultes de plus de 65 ans, le score moyen change assez nettement. Le score de littéracie est découpé en quatre niveaux. Quand on parle de *low literacy* on parle parfois du niveau 1, parfois des niveaux 1 et 2. On trouve qu'en 1994, 40 % des 56-65 ans ont un niveau 1 de *quantitative literacy*, contre 18% dans les cohortes les plus jeunes ; 66 % contre 47 % quand on prend les niveaux 1 et 2. C'est vrai pour tous les pays mais c'est plus prononcé en Irlande. Mais le problème ne disparaît pas totalement. Dans une partie de la population, l'éducation n'est pas valorisée : lorsque les parents ont quitté l'école de bonne heure, lorsqu'il est possible de trouver un emploi non qualifié correctement payé, il y a peu d'incitations à l'éducation. Et puis, il y a d'autres options que l'éducation formelle qui payent, notamment du côté des emplois aidés ou des contrats d'apprentissage. Le système est moins généreux qu'en France, mais il est assez généreux tout de même. Il y a certainement des différences régionales. Les enfants issus des zones rurales intègrent plus facilement le système scolaire que les enfants de la classe ouvrière lorsque leurs parents ne sont pas éduqués. Il y a aussi la distribution des écoles et des universités sur le territoire. Enfin, c'est un effet qui peut être lié à la rapidité de la croissance en Irlande. Il ne s'oppose pas à l'argument du rôle possible du capital humain dans la croissance irlandaise. Si ces populations accèdent à un emploi dans une économie à croissance rapide, elles sont aussi les plus vulnérables aux retournements de conjoncture. D'autant plus que depuis le milieu des années quatre-vingt, elles n'émigrent

plus car elles ont plus de difficulté à trouver un emploi non qualifié dans les métiers qu'elles occupaient auparavant, comme ceux du bâtiment.

*Quelle est l'évolution du rendement de l'éducation en Irlande ?* On n'a pas vraiment de variation temporelle dans les données disponibles. On sait que cela a un peu augmenté pour les hommes depuis 1988, mais ces estimations reposent sur un échantillon de sortants du système éducatif et elles sont fragiles. Ce serait bien d'en savoir plus car le marché du travail a considérablement évolué sur une période récente. Une impression générale est que beaucoup de personnes gagnent bien leur vie avec un niveau d'éducation relativement faible. Mais il est difficile de dire à quoi on devrait s'attendre.

## Interview de Derek Mc Dowell

### Labour Party, Opposition spokesman for Finance, Dublin

La croissance a décollé vers 1992. De 1992 à 1994, on a eu ce qui a été appelé une « croissance sans emploi » (*employment free growth*) : une croissance à un niveau élevé avec peu de création d'emplois. À partir de 1997, le budget de l'Etat est devenu excédentaire. Les facteurs explicatifs sont multiples : le partenariat social, l'intégration européenne, l'investissement direct étranger et la présence d'une main-d'œuvre assez bien éduquée et peu chère. On doit ajouter un contrôle budgétaire discipliné tout au long des années quatre-vingt-dix. Il y a eu un élément de chance dans la combinaison de tous ces facteurs.

*La combinaison de politique industrielle et de stratégie éducative est-elle le fruit du hasard ?* Non. La politique d'attraction des investissements directs a été une réussite. L'Irlande a été une terre d'élection des investisseurs étrangers car ils souhaitaient accéder au marché européen et car la main-d'œuvre était disponible : il y avait en Irlande plus de bacheliers au chômage que partout ailleurs en Europe au début des années quatre-vingt-dix. La langue anglaise a été un autre facteur attractif pour les entreprises américaines, mais là, c'est de la chance. À cela s'est ajoutée une politique d'impôt sur les sociétés de faible niveau qui est maintenant stigmatisée au niveau européen.

Au milieu des années quatre-vingt, quand Derek est entré en politique, personne n'aurait pensé qu'il existait une stratégie globale pour redresser la situation économique et personne n'a proposé cette stratégie. Selon lui, les deux facteurs qui ont été les plus importants sont les investissements directs et le partenariat social à partir de 1987.

*Y a-t-il eu des contacts entre les investisseurs étrangers ou l'IDA et le ministère de l'Éducation autour de la conception de formations ?* Une partie de tout cela est arrivé par accident. Dans les années soixante-dix, la participation dans les formations du supérieur était faible. La gratuité du secondaire n'est arrivée qu'à la fin des années soixante. Pendant les années quatre-vingt, en réponse à la situation de crise, les jeunes ont rallongé la durée de leurs études, ce qui a généré cette catégorie de chômeurs diplômés de l'université qui a intéressé les investisseurs étrangers. Les *Regional Technical Colleges* ont été créés à ce moment-là et se sont transformés en *Institutes of Technology* la fin des années quatre-vingt-dix. Intel a participé à la conception de formations dans les *Institutes of Technology*. Il y a des indices maintenant d'une désaffectation de ces formations car, le marché du travail étant tendu, des jeunes de 16 ans peuvent trouver de nouveau des emplois non qualifiés correctement payés. Il faudrait aujourd'hui inciter à l'éducation alors que, dans les années quatre-vingt, les Irlandais n'avaient pas d'autre choix que d'investir dans l'éducation pour faire face à la crise.

*Y a-t-il en Irlande une sorte de préférence collective pour l'éducation ?* Oui, à la fin des années quatre-vingt, quand est arrivée la période des restrictions budgétaires, celles-ci n'ont pas affecté l'éducation autant que la santé. Mais les professionnels de l'éducation en Irlande disent que le niveau d'éducation demeure insuffisant et est toujours en deçà de la moyenne européenne. Par exemple, les classes ont une taille plus élevée que la moyenne en Europe, allant jusqu'à trente en primaire. On investit plus dans l'éducation maintenant que par le passé, en particulier dans le primaire et le secondaire, mais on n'investit pas encore tout à fait ce qu'il faudrait. L'effort fait dans le supérieur a été important dans les années quatre-vingt mais il y a une controverse en Irlande concernant le supérieur : l'État doit-il investir dans ce niveau ou bien doit-il concentrer son effort sur le primaire qui concerne la majeure partie de la population ? Derek penche pour la seconde alternative.

*Quel a été le rôle du partenariat social ?* Il y a eu cinq accords qui ont démarré comme un *management* de crise. Les syndicats ont accepté une modération salariale en échange de réductions d'impôt et en échange de la

paix sociale. Puis les accords se sont élargis pour ne traiter plus seulement de salaires mais de thèmes de société, comme l'exclusion ou l'éducation, et pour inclure le secteur associatif. C'est donc un accord qui construit un consensus national sur un nombre très élevé de questions. Du coup, on est dans une situation bizarre où les seuls acteurs qui restent en dehors de l'accord sont les partis d'opposition. C'est bien et moins bien : le consensus s'exprime mais le mécontentement n'arrive pas à s'exprimer. L'échec de la grève des enseignants du secondaire en témoigne. Derek serait surpris si un nouvel accord voyait le jour en 2003, à l'occasion du renouvellement. Le *Labour Party* pense qu'il n'y a plus de marge de manœuvre pour baisser l'impôt. Il faut investir dans le service public à présent : principalement dans la santé mais aussi dans l'éducation et les transports publics.

*Les inégalités public/privé se sont-elles accrues ?* Oui, les salaires d'entrée dans la fonction publique sont très bas, environ 14 000 Livres annuels pour un employé administratif. Ces salaires ne sont pas attractifs. L'Irlande a aussi de grandes difficultés à attirer et retenir des salariés qualifiés. La grille des salaires du public doit être réformée. Les économistes ne restent pas au *Department of Finance*, les architectes quittent les communautés urbaines, etc.

*Est-il correct de dire qu'aujourd'hui en Irlande les problèmes d'incitation concernent plus l'éducation que l'emploi ?* Oui, le principal problème en Irlande aujourd'hui est le manque de travailleurs et la faiblesse des infrastructures. On cherche à attirer de la main-d'œuvre étrangère mais les infrastructures sont insuffisantes pour accueillir de nouveaux travailleurs. On n'arrive pas à développer nos capacités de production pour répondre aux besoins de l'économie.

*Quels types de qualifications sont recherchés dans le secteur informatique ?* Cela a changé au cours des dernières années. Il y a deux ans, on cherchait des travailleurs avec des diplômes universitaires pour les secteurs de l'informatique et de la parachimie-pharmacie. Les entreprises informatiques en Irlande préparent les produits pour les mettre à la disposition du marché européen, cela ne nécessite pas de qualifications très élevées. Il n'y a pas de R&D en Irlande. Les entreprises, comme Gateway, n'ont que de centres d'appel en Irlande. Seul un tout petit pourcentage de la main-d'œuvre de ces entreprises a vraiment des compétences *high-tech*. Aujourd'hui, on cherche tous types de travailleurs : des infirmières, du personnel hôtelier, etc. Un certain nombre d'infirmières philippines sont arrivées récemment en Irlande, mais c'est une solution de court terme. On ne peut pas aller dans les pays du tiers-monde rechercher la main-d'œuvre qualifiée dont on a besoin. Il faut former des infirmières en Irlande mais surtout leur donner des conditions d'emploi et de travail acceptables.

*L'opinion publique est-elle prête à financer une hausse des dépenses de santé ?* Oui, tout le monde souhaite plus de services publics et, selon Derek, cela ne peut pas se faire sans investissements. Les gens pensent cependant qu'il y a des gaspillages dans le secteur de la santé qu'il faudrait aussi apprendre à maîtriser. Depuis quatre/cinq ans, les salaires ont augmenté, l'emploi a un peu progressé mais la capacité des hôpitaux est restée inchangée.

*Que pensez-vous de la situation actuelle avec la fermeture de Gateway et d'autres sites ? Cette situation risque-t-elle de perdurer ?* La production manufacturière a augmenté l'an dernier de 20 % et 70 % environ de cette hausse vient des implantations étrangères dans les secteurs de l'informatique et de la parachimie-pharmacie et la chimie. La production du secteur domestique n'a augmenté que de 5 %. Il y a donc un effet d'entraînement des investissements étrangers en Irlande. Et par conséquent, les difficultés des maisons mères aux États-Unis vont se répercuter sur l'Irlande. Il y a aussi des difficultés « en bas de la rue » : la demande domestique dépend en partie des emplois dans les implantations étrangères. La consommation ralentit, les prix de l'immobilier arrêtent d'augmenter, la confiance diminue, etc. En fait, l'Irlande aurait dû avoir des difficultés plus tôt mais grâce à la monnaie unique, les taux d'intérêt ont été plus bas que ce qu'ils auraient dû être. Cela a permis à l'Irlande d'éviter la surchauffe et l'inflation. La monnaie unique a donc été très positive pour l'Irlande.

On a eu des contacts avec Motoralla. Il semble qu'ils s'interrogent sur les sites qu'ils vont fermer en Europe et il se pourrait qu'ils aient choisi l'Irlande car ils se sont dit que c'était plus simple de fermer un site en Irlande qu'ailleurs, en France notamment. Oui, l'Irlande s'est opposée à l'adoption de la directive européenne sur la consultation des salariés. Et le gouvernement actuel fait beaucoup d'efforts pour avoir l'air amical sur ce plan, pour avoir l'air d'accepter les départs de multinationales aussi facilement que les arrivées. Ceci dit, jusqu'à présent l'Irlande a peu expérimenté les fermetures de sites. En même temps, cela n'a pas beaucoup de sens de fermer des sites en Irlande. Leur principale activité est de faciliter l'accès au marché européen et ce marché continue de croître. Et puis, l'Irlande est toujours avantageuse du point de vue du coût du travail et de celui de l'impôt sur les sociétés. Les coûts qui posent problème à l'heure actuelle sont les coûts de congestion et le

manque de services. Pour l'instant, il y a surtout des suppressions d'emplois à la marge, des gels d'emploi plutôt. Mais cela pourrait s'aggraver.

Derek pense que les 10 % d'impôt sur les sociétés jouent un rôle plus important maintenant que le marché du travail est tendu. Ce qui est fâcheux car il n'y a pas de raison d'avoir un tel décalage dans le niveau des taxes sur le travail et le capital. Le fait que le Royaume-Uni (dont l'Irlande du Nord et l'Écosse) ne participe pas à l'euro a été très bénéfique à la République d'Irlande car cela réduit l'attractivité du territoire pour des localisations. De ce point de vue, l'élargissement de l'Europe peut poser des problèmes à l'Irlande car il y aura davantage de concurrence pour attirer les investissements directs. Et certains de ces pays concurrents, comme l'Estonie, ont déjà un impôt sur les sociétés nul. Cela a certainement joué dans le vote contre le Traité de Nice. Le vote sur le Traité de Nice a été un vote « anti » : anti-*establishment* politique (il y a un certain nombre d'affaires de corruption qui sont examinées par la justice, les *tribunals*), anti-Europe de l'Est, anti-traité lui-même avec l'impression que ce n'est pas un bon traité (il vise à assurer le choix d'un président de la commission) et anti-suppression de la neutralité militaire même s'il n'y a rien d'explicite là-dessus dans le Traité de Nice, il marque une étape dans un processus. Il y a eu aussi la recommandation de la commission sur la conduite de la politique économique irlandaise qui a été très peu compréhensible pour l'homme de la rue. Enfin, la campagne pour le non (le *Sin Fein*, les écologistes, les fondamentalistes catholiques) a été plus dynamique que la campagne pour le « oui » qui était menée par le gouvernement (cette campagne ne pouvait pas être financée par des fonds publics et, comme une élection générale arrive l'an prochain, les partis de gouvernement ont préféré être économes).

## Liste des autres entretiens réalisés

Butler Brendan, IBEC, Irish Business and Employer Confederation (Director of ICT)

Carey Paula, ICTU, (Syndicat de salariés)

Egnell Erik, Ambassade de France en Irlande (Conseiller économique et commercial)

Kenny John, University College Dublin (Senior Finance Administrator)

Lane Philip, Trinity College Dublin (Irish Economy)

Madden David, University College Dublin (Poverty)

O'Grada Cormac, University College Dublin (Economic History)

O'Neil Helen, University College Dublin (Economics of regions)

Quinn Terence, Central Bank of Ireland (Senior Economist)

Regan Colm, FORFAS (Executive Director)

Walsh Brendan, University College Dublin (Inequalities)

Watt Robert, INDECON (Consultant)

Wickam James, Trinity College Dublin (Employment Research Center)

## **ANNEXE 2: EXTRAITS D'ARGUMENTAIRES DE L'IDA, 2001 ET 2004**

### **2001: Achieve European competitive advantage**

Over the years, international businesses, seeking to service the growing Single European Market, have learned that it pays to locate in Ireland. Ireland is a committed member of the European Union and affords companies open and duty free access to a market of 370 million people.

#### ***Low tax***

Profits derived from eligible manufacturing and qualifying services are subject to a tax rate of 10%, until 31 December 2002. From 1 January 2003 a corporation tax rate of 12.5% will apply to trading profits in all sectors, including manufacturing and international services.

#### ***High quality staff***

Ireland is renowned for its well educated young people who are keen to embrace change. This represents an important competitive advantage for employers which is set to continue. In year 2010, over 35% of the population in Ireland will be under 25 years of age.

The quality of Ireland's education is exceptionally high. The independent IMD World Competitiveness Report ranks Ireland as one of the best in Europe for the quality of education, which everyone receives. Six out of every ten of Ireland's third level students major in engineering, science or business studies subjects. While Ireland is an English-speaking country, a significant proportion of students and graduates are proficient in more than one language.

Universities and colleges in Ireland have a strong tradition of collaboration with industry, particularly in emerging high technology sectors, and maintain strong links with companies and other educational establishments throughout the world.

In Ireland there is a strong work ethos and an enthusiasm for 'getting things done'. Employers also benefit from a rate of employee turnover, which is well below the European average.

#### ***Pro-business environment***

Successive governments have recognised the importance of fostering an environment that is supportive of industry and of providing appropriate infrastructures. Legislators and regulatory authorities work closely with companies to ensure that start-up and expansion plans run smoothly.

[Extrait de "*Achieve European competitive advantage*, IDA Ireland"]

### **2004: Ireland, knowledge is in our nature**

Ireland can now convincingly claim to be a knowledge economy. Developments during 2003, in the inward investment arena, reinforced the transformation that has been underway in recent years in key competitive features of the economy making it attractive for a new breed of high-level projects based on knowledge and the way Ireland uses it. Re-enforcing Ireland's claim to be a knowledge economy are three key pillars:

**1) A Quality Education System** that ensures that citizens are equipped to acquire, use, and share knowledge. The IMD World Competitiveness Yearbook

2003 ranks Ireland's education system fourth from fifty-five countries surveyed for meeting the needs of a competitive economy. They also rank Ireland second, behind Canada, for having the highest percentage of 25 – 34 year olds to have attained at least tertiary education.

**2) Innovation Systems** that bring together researchers and businesses in commercial applications of science and technology. Science Foundation Ireland (SFI) invests in academic researchers and research teams who are most likely to generate new knowledge and leading edge technologies and also advances co-operative efforts among education, government, and industry. In a recent *Time magazine* cover story on the brain drain of top European scientific researchers from the EU to North America, Ireland was singled out as an exception to the rule. The article detailed how, thanks to the work of SFI, Ireland is attracting the best and the brightest. IDA Ireland also encourages Research & Development by existing overseas companies in Ireland in the form of support and incentives.

**3) An Economic & Institutional Framework** that ensures a stable macroeconomic environment, competition, flexible labour markets and adequate social protection. The 2004 Index of Economic Freedom, compiled by the Wall Street Journal and The Heritage Foundation, categorised Ireland as a 'Free' economy, and ranked Ireland fifth out of 155 countries worldwide. It also states that 'Ireland has one of the world's most pro-business environments, especially for foreign businesses and foreign investment' and that 'Ireland's policy framework promotes an open and competitive business environment'. This 'pro-business environment' was further emphasised by the recent announcements in the Finance Bill 2004 when –the 9% tax charged on the transfers of Intellectual Property (IP) was abolished (thus encouraging companies to carry out R&D and/or manage IP in Ireland)– an R&D Tax Credit for incremental expenditure by companies was introduced. As a result up to 20% of incremental expenditure can be set against corporation tax in any given tax year. It was announced that the disposal of subsidiary companies is now exempt from Capital Gains Tax (CGT). The scope of Ireland's double taxation relief provisions for dividend income paid to parent companies in certain cases was also expanded. This will also encourage companies to locate their headquarters in Ireland.

[Extrait de “*Ireland Vital statistics*”, January 2004, IDA Ireland]

NUMEROS DEJA PARUS :  
téléchargeables à partir du site  
<http://www.cee-recherche.fr>

- N° 32** *Les formes d'organisation du travail dans les pays de l'Union européenne*  
EDWARD LORENZ, ANTOINE VALEYRE  
**juin 2004**
- N° 31** *Informatique, organisation du travail et interactions sociales*  
NATHALIE GREENAN, EMMANUELLE WALKOWIAK  
**mai 2004**
- N° 30** *Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*  
JEROME GAUTIE  
**septembre 2003**
- N° 29** *Le travail collectif chez les salariés de l'industrie. Groupes sociaux et enjeux de la coopération au travail*  
MIHAÏ DINU GHEORGHIU, FREDERIC MOATTY  
**septembre 2003**
- N° 28** *How Do New Organizational Practices Shape Production Jobs? Results from a Matched Employer/Employee Survey in French Manufacturing*  
NATHALIE GREENAN, JACQUES MAIRESSE  
**septembre 2003**
- N° 27** *Vers une stabilisation des niveaux de formation en France ?*  
CATHERINE BEDUWE, JEAN-FRANÇOIS GERME  
**juillet 2003**
- N° 26** *Economic Globalization and Industrial Relations in Europe: Lessons from a Comparison between France and Spain*  
ISABEL DA COSTA  
**mai 2003**
- N° 25** *Formes d'intensification du travail, dynamiques de l'emploi et performances économiques dans les activités industrielles*  
ANTOINE VALEYRE  
**mai 2003**
- N° 24** *Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé en France ?*  
LUC BEHAGHEL  
**avril 2003**
- N° 23** *Devising and Using Evaluation Standards. The French Paradox*  
JEAN-CLAUDE BARBIER  
**avril 2003**
- N° 22** *La théorie aokienne des institutions à l'épreuve de la loi de 1841 sur le travail des enfants*  
HERVE DEFALVARD  
**mars 2003**

- N° 21** *Pourquoi les entreprises évaluent-elles individuellement leurs salariés ?*  
PATRICIA CRIFO-TILLET, MARC-ARTHUR DIAYE, NATHALIE GREENAN  
février 2003
- N° 20** *Représentation, convention et institution. Des repères pour l'Économie des conventions*  
CHRISTIAN BESSY  
décembre 2002
- N° 19** *A Survey of the Use of the Term "précarité" in French Economics and Sociology*  
JEAN-CLAUDE BARBIER  
novembre 2002
- N° 18** *Is there a Trap with Low Employment and Low Training for Older Workers in France?*  
LUC BEHAGHEL  
mai 2002
- N° 17** *From Negotiation to Implementation. A Study of the Reduction of Working Time in France (1998-2000)*  
JEROME PELISSE  
mai 2002
- N° 16** *Paradoxe, dysfonctionnement et illégitimité de la convention financière*  
TRISTAN BOYER  
avril 2002
- N° 15** *Déstabilisation des marchés internes et gestion des âges sur le marché du travail : quelques pistes*  
JEROME GAUTIE  
mars 2002
- N° 14** *Métissage, innovation et travail. Un essai à partir de l'étude d'activités artistiques et culturelles*  
MARIE-CHRISTINE BUREAU, EMMA MBIA  
mars 2002
- N° 13** *Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société »*  
BERNARD SIMONIN  
février 2002
- N° 12** *Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unedic est-il incitatif ?*  
MARC GURGAND  
décembre 2001
- N° 11** *Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*  
JEAN-CLAUDE BARBIER  
novembre 2001
- N° 10** *Is the Reproduction of Expertise Limited by Tacit Knowledge? The Evolutionary Approach to the Firm Revisited by the Distributed Cognition Perspective*  
CHRISTIAN BESSY  
octobre 2001
- N° 9** *RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi*  
MARC GURGAND, DAVID MARGOLIS  
juin 2001

- N° 8** *Le statut de l'entrepreneuriat artistique et culturel : une question d'économie politique*  
MARIE-CHRISTINE BUREAU  
avril 200
- N° 7** *Le travail des femmes en France : trente ans d'évolution des problématiques en sociologie (1970-2000)*  
MARTINE LUROL  
mars 2001
- N° 6** *Garder et accueillir les enfants : une affaire d'État ?*  
MARIE-THERESE LETABLIER, GERALDINE RIEUCAU  
janvier 2001
- N° 5** *Le marché du travail des informaticiens médiatisé par les annonces d'offres d'emploi : comparaison France/Grande-Bretagne*  
CHRISTIAN BESSY, GUILLEMETTE DE LARQUIER AVEC LA COLLABORATION DE MARIE-MADELEINE VENNAT  
novembre 2000
- N° 4** *Le travail : norme et signification*  
YOLANDE BENARROSH  
octobre 2000
- N° 3** *À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*  
JEAN-CLAUDE BARBIER  
septembre 2000
- N° 2** *L'économie des conventions à l'école des institutions*  
HERVE DEFALVARD  
juillet 2000
- N° 1** *La certification des compétences professionnelles : l'expérience britannique*  
CHRISTIAN BESSY  
mai 2000