

Irlande

Le partenariat social survivra-t-il à la crise économique et financière ?

Pascal UGHETTO

L'Irlande, qui s'était habituée au boom économique, est rattrapée brutalement par la crise financière et économique mondiale, qui ébranle sérieusement les bases de sa richesse. Les taux de croissance du PNB ou du PIB, qui n'étaient certes plus, ces dernières années, à deux chiffres, mais qui, aux alentours de 5 %, étaient supérieurs à la moyenne de la zone euro, se sont affaîsés avec une rapidité impressionnante, faisant de l'Irlande l'un des pays de l'Union européenne les plus touchés par la crise. L'ampleur de la récession est à la mesure de la bulle immobilière qui s'était développée dans le pays. Mais avant même que n'éclate la crise financière, l'économie connaissait des difficultés plus structurelles tenant aux prémices d'une perte d'attractivité du pays comme site d'implantation pour les firmes multinationales étrangères.

Ces limites ont été particulièrement sensibles dans la première partie de l'année 2008, période durant laquelle l'Irlande n'a pas échappé à l'épisode de poussée inflationniste et de début de stag-

flation. Cette conjoncture a pesé particulièrement sur les enjeux de compétitivité du pays en termes de coûts, se répercutant sur la négociation d'un nouveau pacte salarial national au point de la faire achopper pendant plusieurs mois. Fait inédit depuis l'instauration du partenariat social en 1987, on a pu penser entrevoir la fin des pactes sociaux qui avaient pourtant manifesté une longévité étonnante par rapport à ceux des autres pays européens¹. Ces obstacles ont été en apparence surmontés durant la seconde partie de l'année et le début de 2009. Un accord a été obtenu mais, devant l'accélération des événements et notamment la dégradation de la situation économique du pays, les engagements sont remis en cause et le partenariat social vacille à nouveau.

Echec des négociations dans un premier semestre 2008 de stagflation

En l'Irlande comme ailleurs, 2008 aura été une bien étrange année. D'un semestre à l'autre, le pays est passé de l'une

1. Voir P. Teague, J. Donaghey (2009), « Why Has Irish Social Partnership Survived? », *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47, n° 1, March, p. 55-78.

des configurations macroéconomiques les plus redoutables, la stagflation – conjonction de marasme économique et d'inflation aussi contre-intuitive que difficile à résoudre pour les politiques économiques – à une crise financière et économique d'ampleur séculaire.

Le « partenariat social », qui était certes né pour sortir le pays de piètres performances macroéconomiques, mais qui s'était développé dans une tendance continue de croissance forte, s'en est trouvé profondément déstabilisé, après avoir manifesté des signes d'essoufflement lors des dernières années ¹.

Poussée inflationniste et ralentissement de la croissance

Signé en 2006, au terme de négociations difficiles, le pacte *Towards 2016* prévoyait une augmentation des salaires de 10 % sur 27 mois puis l'entrée dans un nouveau *round* de discussions. A cette échéance, les négociations ont été engagées en avril 2008 alors que s'accumulaient les signes d'une détérioration de la conjoncture.

Alors que les négociateurs commencent à se réunir, en avril, les mauvaises nouvelles se succèdent sur le front des chiffres de la conjoncture macroéconomique. Les données publiées par l'Economic and Social Research Institute (ESRI) leur font prendre conscience que s'amorce une contraction sévère de l'activité, en particulier du secteur de la construction, l'un des secteurs qui avaient tiré la croissance lors des dernières années dans la foulée du boom immobilier.

L'ESRI révisé ses prévisions de croissance pour 2008 à 1,6 %, alors que le gouvernement avait établi le budget sur une prévision de 2,8 %. Il annonce que l'emploi dans le bâtiment a baissé de 11,7 % entre mars 2007 et mars 2008. Il devient certain que les prix de l'immobilier vont chuter à grande vitesse. Le stock de logements invendus atteint des sommets historiques ².

Le chômage est reparti brutalement à la hausse et l'institut s'attend, à l'époque, à le voir bondir (soit 135 000 personnes) pour atteindre 6 % de la population active, contre seulement 4,6 % en 2007. La détérioration est rapide. En janvier, les 5 % sont dépassés et les 187 900 demandeurs d'emploi atteints en février représentent alors le plus haut niveau depuis 1999. C'est un revirement d'ampleur. En 2007 encore, l'emploi s'était accru de 53 800 postes, soit + 2,6 %, et 48 400 de ces emplois (soit neuf sur dix) avaient été pourvus par des non-nationaux. En effet, l'île était devenue une terre d'immigration. Au premier trimestre 2008, les non-Irlandais employés en Irlande étaient encore au nombre de 352 000, soit 1/6 des actifs. Mais, preuve que le retournement du marché du travail a été très sensible, on voit ces actifs commencer sérieusement à se retirer du marché du travail de la République en avril 2008. Sur un an, le nombre d'immigrés a diminué de 23,5 % (moins 25 700 personnes).

Par la suite, la situation du marché du travail a continué de s'aggraver, à un rythme rapide : près de 7 % de chômeurs en septembre. Le taux de chômage finira,

1. Voir, en particulier P. Ughetto, (2006) « Irlande : le partenariat social s'installe dans la durée et évolue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 102, septembre.

2. Ce secteur, qui a représenté jusqu'à 16 % du PNB en 2006, doit, selon les prévisions, retomber à 9 % en 2009.

IRLANDE

en début d'année 2009, par doubler par rapport à son niveau de 2007 (tableau 1).

Cela est rendu très perceptible par la multiplication d'annonces de suppressions d'emplois et, parfois, de fermetures d'usines, qui se succéderont tout au long de l'année. Des marques irlandaises sont touchées : le fabricant de porcelaines anglo-irlandais Waterford Wedgwood est placé en redressement judiciaire, les bières Guinness se séparent de deux de leurs brasseries, entraînant la perte de 250 emplois. Mais les firmes multinationales amorcent, de façon inquiétante, un retrait inédit du site irlandais. Intel se sépare de 200 de ses collaborateurs par départs volontaires. Dell (4 500 personnes en Irlande), supprime 2 000 de ses emplois de production à Limerick, n'y gardant que des cols blancs, au profit de son usine polonaise. Le déplacement de membres du gouvernement à Austin, au Texas, n'y a rien fait.

Alors que les multinationales pharmaceutiques avaient été de celles qui avaient contribué au boom irlandais, Pfizer (2 200 personnes en Irlande), informe de ses projets de réduire ses capacités productives dans la République. Avec l'arrêt de la production d'un médicament anticholestérol qui présentait des risques de décès des patients, 180 emplois seraient supprimés à Cork. L'entreprise de produits de détection incendie Tyco Safety Products supprime 320 emplois à Cork, seuls 20 emplois hautement qualifiés étant maintenus.

Plus rares sont devenues les bonnes nouvelles, comme l'annonce par Business Objects (entreprise française) de la création de cent emplois d'ici quatre ans dans son centre de recherche-développement de Dublin.

Le problème est d'autant plus grave que, dans le même temps, l'inflation s'accélère, comme dans le reste du monde, dans la foulée des hausses de prix de ma-

Tableau 1. Taux de chômage (données standardisées, corrigées des variations saisonnières)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Janvier	4,8	4,6	4,3	4,5	4,5	4,9	9,6
Février	4,7	4,5	4,3	4,5	4,6	5,0	10,4
Mars	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	5,4	
Avril	4,5	4,5	4,4	4,5	4,7	5,4	
Mai	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	5,7	
Juin	4,7	4,4	4,3	4,5	4,5	6,0	
Juillet	4,8	4,4	4,3	4,5	4,4	6,3	
Août	4,7	4,4	4,4	4,4	4,4	6,7	
Septembre	4,6	4,4	4,4	4,3	4,5	6,9	
Octobre	4,6	4,4	4,5	4,3	4,6	7,4	
Novembre	4,5	4,3	4,5	4,3	4,7	7,8	
Décembre	4,5	4,4	4,5	4,4	4,7	8,3	

Source : Central Statistics Office Ireland.

tières premières et du pétrole. Cela provoque ce cocktail tant redouté par les gouvernements depuis les années 1970 – ralentissement économique et inflation – face auquel les politiques économiques sont impuissantes. Quand ils débutent leurs discussions, les négociateurs apprennent que l'inflation s'est accélérée en février 2008, à 4,8 % en glissement annuel, provoquant un regain d'inquiétudes au sein de la représentation patronale pour la compétitivité-coût du pays et des envies de rattrapage de pertes de pouvoir d'achat du côté des syndicats¹.

En ce qui concerne les comptes publics, on annonce qu'un déficit est appelé à remplacer l'excédent de l'année précédente. Le reste de l'année viendra confirmer et amplifier ce diagnostic, avec, nous le verrons, de forts effets sur la dynamique partenariale.

Echec des premières négociations sur les salaires...

Dans ce contexte l'organisation patronale, l'Irish Business and Employers' Confederation (IBEC), désire voir aboutir les négociations centralisées. Depuis les origines, en effet, la partie patronale cherche à travers la négociation centralisée à s'assurer de la modération salariale ou, depuis le boom économique, du maintien sous contrôle de la compétitivité salariale du pays malgré la dynamique de rattrapage. Cette garantie lui est apportée par les engagements qu'y adoptent des syndicats tenus de prendre en considération l'état de santé moyen des entreprises

– alors que des négociations locales risqueraient d'être affectées par les concessions arrachées aux employeurs dans les secteurs à la croissance la plus rapide – et, par ailleurs, par l'implication de l'Etat. Ce dernier apporte sa contribution (par exemple fiscale) pour rendre possible la modération salariale.

L'épisode inflationniste et le besoin d'autant plus impérieux de discipliner la progression des coûts salariaux ont donc naturellement renforcé l'attachement de l'IBEC aux pactes centralisés. Rien de tel du côté des organisations syndicales qui, bien au contraire, ont vu, au même moment, que l'accord précédent avait enfermé les salariés dans des rythmes d'augmentation des salaires qui, n'ayant pas anticipé le choc pétrolier et des matières premières, se sont tenus bien en deçà de l'accélération constatée des prix. Elles ont donc abordé la négociation avec la ferme intention d'obtenir un rattrapage de la perte de pouvoir d'achat dans le cadre de la première phase de *Towards 2016*. Elles voulaient, par ailleurs, obtenir de réels progrès des droits de représentation des travailleurs des entreprises non syndiquées tels qu'annoncés dans *Towards 2016*. Dans un contexte politique marqué par la fin de l'ère Bertie Ahern, démissionnaire à la suite d'un scandale, le passage de relais à son successeur Brian Cowen et, enfin, l'échec du référendum sur le traité de Lisbonne, le moteur du partenariat social a calé à plusieurs reprises. Plusieurs *rounds* de négociation ont échoué, mois après mois.

1. Parmi les tensions que provoquera cette poussée inflationniste, l'Irlande connaîtra une réplique du mouvement des pêcheurs français et écossais. S'inspirant de ces derniers, les pêcheurs menaceront le gouvernement d'une grève pour obtenir une baisse du prix du carburant... en plein référendum sur le traité de Lisbonne.

IRLANDE

En avril, l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU) prend la décision de participer aux négociations mais le désaccord de fond est là. Les employeurs de l'IBEC s'efforcent de faire voir dans la hausse des prix une variable largement exogène et en appellent à des hausses limitées à un chiffre. Selon eux, il est clair que l'Irlande ne pourra pas continuer à s'autoriser ce qu'elle s'est permis : des augmentations du double de celles du reste de la zone euro durant les cinq dernières années, des salaires supérieurs de 17 % à la moyenne de la zone euro.

Pour sa part, le gouvernement, tout en saluant la décision de l'ICTU de participer, insiste sur la nécessité de « se montrer réaliste » et de tenir compte de la situation économique internationale et intérieure. Il rappelle que les gains de productivité devraient, selon toute vraisemblance, être à l'avenir significativement inférieurs à ceux auxquels on s'était habitué depuis les années 1990.

En revanche, l'ICTU fait valoir que le surcroît d'inflation a érodé tous les gains salariaux conférés par l'accord salarial en cours sur les vingt-sept derniers mois (là où 10 % avaient été négociés, l'inflation a été de 12 %) et que les syndicats se battront pour des augmentations faisant plus que compenser l'inflation. Bref, l'ICTU entre dans les négociations avec l'intention d'obtenir un rattrapage de l'écart accumulé sur *Towards 2016*.

Comme à l'accoutumée, la décision prise en congrès de participer aux négocia-

tions a reçu l'appui d'Impact, la grande organisation du secteur public qui affirme que les pactes sociaux restent le meilleur rempart contre l'envie de l'Etat et des employeurs de toucher aux salaires et aux protections. Néanmoins, habituellement fervent soutien du partenariat social, il s'est montré, cette fois, plus circonspect, avertissant dès le mois de mai que la signature du nouveau pacte serait plus difficile que dans les cas précédents. Il a insisté sur la nécessité que l'accord salarial protège les standards de vie et a rappelé que la plupart des agents publics n'avaient reçu aucune augmentation particulière¹. Il a également revendiqué une meilleure protection des travailleurs intérimaires.

... et sur les autres thèmes

Son homologue du secteur privé, le SIPTU (250 000 travailleurs), a fait de cette protection des travailleurs temporaires une condition de sa participation aux négociations. Le SIPTU reproche, en effet, aux employeurs d'utiliser l'intérim pour contourner les accords salariaux et les conditions d'emploi habituels. Les travailleurs intérimaires ne bénéficient effectivement pas des mêmes conditions de salaire direct et indirect (cotisations retraite...). Le syndicat relève le cas d'une entreprise de la distribution payant ses salariés permanents 18,50 € contre 11,20 € pour les intérimaires².

Les employeurs ont immédiatement fait savoir leur opposition à toute législa-

1. Comme le constate la dernière livraison (janvier 2008) du *Report of the Public Service Benchmarking Body*, janvier 2008.

2. Le contexte européen a joué en faveur des syndicats qui ont pu se prévaloir des avancées de la nouvelle directive européenne sur la rémunération et la condition des travailleurs temporaires, publiée à la même époque. Le gouvernement s'est montré ouvert aux demandes des syndicats en déclarant que « le travail temporaire continuera d'être une forme légitime et importante d'offre de travail flexible, mais [qu'] il ne peut pas être utilisé pour contourner indéfiniment les obligations quant aux rémunérations et autres droits élémentaires des travailleurs. »

tion qui donnerait des droits pleins à cette catégorie de travailleurs. L'IBEC émet des doutes sur la sincérité des préoccupations des syndicats envers les intérimaires et y voit essentiellement le souci de protéger les grilles de salaires. Elle souligne que les travailleurs temporaires ont déjà des protections similaires à celles des travailleurs permanents : licenciement injustifié, congés payés, salaire minimum, horaires de travail. Le patronat des petites entreprises s'en prend au *Protection of Employees (Agency Workers) Bill 2008*, qui alourdit à ses yeux le fardeau pesant sur les entreprises. L'IBEC affiche également sa désapprobation du nouvel *Employment Rights Compliance Bill*, considérant notamment qu'il contient des dispositions qui n'étaient pas prévues dans *Towards 2016*. Cette loi inclut la création d'une autorité des droits des salariés (*National Employment Rights Authority*) et donne aux inspecteurs du travail des pouvoirs d'accès aux documents et données sur le personnel et renforce les pénalités à l'encontre des employeurs contrevenants.

Désaccord profond, également, quant à l'évolution de la législation que demandent les représentants des salariés pour imposer aux employeurs de reconnaître les syndicats. Mais ils n'ont pas l'appui du gouvernement qui se déclare d'emblée opposé à la modification de la législation en invoquant la perte d'attractivité pour les firmes multinationales qui en découlerait.

Enfin, les syndicats s'opposent à l'assouplissement de la clause de l'*inability to pay* (l'impossibilité de payer) demandée par le patronat, rendant possible pour un employeur de se soustraire aux accords négociés centralement pour des difficultés envisagées dans le futur et non

plus seulement sur des difficultés financières en cours.

Second échec

Quand les discussions reprennent en juin, la demande des syndicats est toujours celle d'une augmentation des salaires couvrant l'inflation prévisible et 1,7 % de rattrapage de l'inflation non prévue durant le dernier accord salarial. En résumé, leur demande porte sur 10 % sur dix ans. Malgré le refus très net du patronat, ils campent sur leurs positions en récusant les prévisions qui pronostiquent alors une décélération de l'inflation dans le courant de l'année et plus encore en 2009.

Les syndicats semblent alors prêts à rompre avec plus de dix ans de pactes sociaux. On a effectivement vu monter de ce côté la tentation de l'abandon de la négociation centralisée pour en revenir au régime des négociations locales, l'espoir ou la menace étant d'obtenir, dans des secteurs leaders, des accords bien plus favorables que les propositions de l'IBEC et d'en attendre un effet d'entraînement sur les autres secteurs. Il n'est pas exclu que, jusque très tard dans l'année, les syndicats aient sous-estimé l'ampleur du ralentissement économique et les difficultés plus structurelles du pays. Il semble qu'il leur ait fallu le coup de tonnerre de la crise financière de septembre pour modifier leur perception de la conjoncture et du rapport de forces avec les employeurs.

Typiquement, le gouvernement a tenté de faire valoir la nécessité d'un « juste équilibre » entre les attentes des employeurs et celles des salariés, tout en insistant sur la question de l'investissement étranger. Il s'agissait d'envoyer comme message que « nous avons toujours de la flexibilité dans les entreprises », ainsi que

IRLANDE

« des gens du plus haut calibre, avec des compétences spécifiques ». Pour la vice-Premier ministre (*Tánaiste*), l'accent devrait être mis sur les travailleurs les plus vulnérables et le pouvoir d'achat des petits salaires mais en agissant moins sur les salaires que sur les prix dans la grande distribution. Elle a ainsi rencontré les représentants du secteur pour les inciter à répercuter toutes les baisses de prix possibles.

L'accord, enfin, au mois de septembre

Au début du mois d'août, lors d'une nouvelle tentative, les syndicats refusent toujours la proposition patronale d'une augmentation de 5 % sur vingt-et-un mois assortie d'une pause de six mois pour le secteur privé, onze mois pour le secteur public et douze mois pour le bâtiment. Depuis plusieurs semaines, ils mettent à exécution la menace d'un retour à la négociation locale : l'Irish Bank Officials' Association (IBOA) signe pour ses membres un accord pour une augmentation de 10 % sur deux ans, tandis que l'IBEC, craignant de perdre le contrôle de ses troupes, doit rappeler à ses membres son refus de s'engager dans des accords locaux. De même, le SIPTU tire argument de l'accord signé dans la branche du commerce de l'automobile (3 % d'augmentation sur huit mois en 2008 à compter du 1^{er} mai) pour stigmatiser les positions nationales de l'IBEC comme excessivement dures. Le syndicat estime avoir apporté la démonstration du « type de résultat qui peut être atteint avec des employeurs qui se montrent raisonnables ».

C'est probablement en commençant à percevoir la profondeur de la crise économique qui s'amorce et à croire à la réalité du reflux de l'inflation que les syndicats

ont pu assouplir leurs positions et qu'un accord a pu se conclure. Tout en déclarant que le recul de l'inflation ne changeait rien à leurs exigences salariales, les syndicats ont fini par admettre que leurs revendications pouvaient évoluer si la tendance se confirmait.

En septembre, les discussions aboutissent enfin. L'accord prévoit 6 % d'augmentation sur 21 mois, avec une pause de trois mois pour le secteur privé et onze mois pour le secteur public, avec un surplus de 0,5 % pour les salariés peu qualifiés. Sur le plan non salarial, des éléments de renforcement des droits des intérimaires sont également prévus dans le cadre d'un projet de loi en cours de rédaction et de la transposition en 2009 de la directive européenne sur le travail temporaire.

Deux mois après, les syndicats de l'ICTU ratifient l'accord avec 305 voix pour et 36 contre lors de leur conférence de novembre. Seuls deux syndicats, UNITE et le Guinness Staff Union, se sont opposés à l'accord. Certains ont déclaré le valider, non par enthousiasme, mais par conscience qu'ils ne pourraient pas obtenir mieux dans les négociations locales. Le patronat de l'IBEC a également ratifié l'accord, tout en déclarant le faire avec « prudence ». Pour l'organisation, c'était le meilleur accord qui pouvait être obtenu dans une période aussi difficile. En revanche, le patronat du bâtiment, la Construction Industry Federation, a rejeté l'accord et recommandé à ses adhérents des baisses de salaires de 10 %. En représailles, les syndicats ont demandé au gouvernement d'exclure des contrats publics les entreprises du secteur qui ne se plieraient pas à l'accord. La fédération patronale a fait valoir de son côté que certaines entrepri-

ses étaient aujourd'hui en train d'emprunter pour payer les salaires.

En décembre 2008, l'ICTU demandait que le salaire minimum soit relevé pour tenir compte de ces augmentations. L'IBEC revendiquait, au contraire, un moratoire jusqu'en 2010 au moins.

**Avec la crise financière
et économique, nouvelle menace
sur le partenariat social**

L'accord salarial signé, c'est la rapide détérioration de l'état des finances publiques qui est venue menacer le partenariat social, l'Etat décidant de procéder à d'importantes coupes dans ses dépenses et suscitant ainsi la colère des syndicats.

**Dégradation accélérée
des finances publiques**

Habituellement très soucieux de son orthodoxie budgétaire, le gouvernement n'a pas pu ne pas s'alarmer de voir la conjoncture économique détériorer à une vitesse accélérée les comptes publics. Le gouvernement prévoit un déficit public rapporté au PNB de 5,5 % en 2008 et de 6,5 % en 2009 mais, affichant son volontarisme, veut revenir en dessous des 3 % en 2011.

Dès le milieu de l'année 2008, des dépenses ont été gelées et, en septembre, a commencé à être évoqué l'objectif de réduire les dépenses publiques. Le ministre des Finances a annoncé à ses collègues une réduction probable des crédits de 2,5 % dans le budget 2009 et projeté dès cette date de geler les augmentations de salaire des fonctionnaires en 2009 et de supprimer des « sureffectifs ». Cette pers-

pective a suscité la réaction des syndicats qui ont brandi le rapport qu'avait publié l'OCDE en avril sur la réforme du secteur public irlandais : l'organisation internationale considérait que, en comparaison des autres pays, l'emploi public était de taille relativement faible pour le niveau de service public rendu¹. Si l'emploi public avait cru à un rythme de 30 % par an entre 1995 et 2007, c'était du fait d'une base de départ très faible. Du rapport de l'OCDE, le gouvernement retenait, au contraire, la recommandation de s'organiser pour faire, à l'avenir, avec des ressources qui ne croîtront plus autant et d'augmenter la mobilité des personnels entre le Civil Service, les agences de l'Etat et les autorités locales et d'organiser des filières promotionnelles allant de pair avec une évaluation des performances individuelles. Dans la semaine qui avait suivi la publication du rapport un processus d'examen de centaines d'agences de l'Etat avait été lancé. Brian Cowen, à l'époque pressenti pour succéder à B. Ahern, déclarait alors qu'il n'excluait pas la suppression de certaines d'entre elles. Pour lui, sur les 800 existantes, il y en avait certainement au moins la moitié en trop. Le rapport de l'OCDE signalait que leur nombre avait doublé depuis 1990 ; leur recensement précis ainsi que l'appréciation de leurs effectifs s'avèrent cependant difficiles.

Toujours sur la base de ce rapport, l'opposition Fine Gael avait reproché à la majorité gouvernementale d'avoir gaspillé 50 milliards d'euros dans les quatre dernières années sans avoir amélioré les services publics. Rejointe par les travail-

1. L'OCDE recommandait cependant de freiner les dépenses publiques (« Il est important d'éviter le carcan d'engagements coûteux, notamment pour les rémunérations dans le secteur public »), visant ainsi les précédents accords de progression des rémunérations publiques en vertu du processus de *benchmarking*.

IRLANDE

listes, elle a invité le gouvernement à revoir le programme de décentralisation¹ sur la base des recommandations de l'OCDE. L'organisation avait effectivement fait une évaluation sévère du processus de décentralisation, s'inquiétant de ses piètres résultats et de la déstabilisation des ministères (dont certains ont vu jusqu'à 90 % de leur personnel refuser la nouvelle affectation).

Les mois passant, le gouvernement a constamment intensifié la recherche d'économies. L'Etat s'est condamné à une cure d'austérité. Le ministère des Finances a fait passer les ministères sous le coup d'une « *efficiency review* » destinée à réduire leurs dépenses en 2009 : chaque ministère a dû scruter ses dépenses pour y trouver des sources de gaspillage dues à des doublons, des possibilités de mutualisation insuffisamment explorées.

Il a été décidé que les ministres et secrétaires généraux subiraient une baisse de 10 % de leur rémunération – décision immédiatement acceptée pour leur cas personnel par la présidente de la République Mary McAleese, le gouverneur de la Banque centrale, l'Ombudsman (médiateur) et d'autres personnalités².

Mauvaises nouvelles pour les salaires des fonctionnaires

Le gouvernement, décidé à faire refluer le déficit public dans des limites raisonnables avant 2011, a programmé, fin

novembre, un ensemble de réformes du secteur public comprenant des suppressions d'emplois. Un comité d'experts a été nommé pour identifier les réductions des dépenses et voir si les agences gouvernementales pourraient être réformées. Il devra faire des propositions sur les activités et emplois pouvant être supprimés et sur les redéploiements d'effectifs qui seraient alors possibles, ainsi que sur des fermetures ou fusions d'agences gouvernementales (peut-être une quarantaine d'entre elles) (voir l'encadré p. 23).

Les réductions d'emplois, d'abord limitées aux cadres du service national de santé, ont ensuite été envisagées de manière plus étendue. Le gouvernement estime qu'il faudrait entre dix-huit et vingt-quatre mois pour identifier les postes « non nécessaires » et pour négocier avec les syndicats.

Le gouvernement a prévenu que les agents publics ne seraient pas rémunérés davantage en compensation des changements qui leur sont demandés. Selon le ministre des Finances, ils peuvent déjà s'estimer heureux d'avoir un emploi sûr. Le Premier ministre et le ministre des Finances refusent de chiffrer les réductions d'emplois mais donnent à chaque ministère et agence un objectif de réduction de 4 % de sa masse salariale sur un an, ce qui équivaut à 10 000 emplois.

Impact, le plus grand syndicat des agents publics, s'est alarmé de ces réduc-

1. Voir P. Ughetto (2005), « Irlande : gouvernement, on déménage », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 94, mars. Le processus de décentralisation se révèle être une victime collatérale de la dégradation des finances publiques. Annoncé en décembre 2003 et contesté dès ses origines, il a été suspendu en décembre 2008. Les ministres avaient dû céder devant des mouvements sociaux dans les agences gouvernementales et différer les délocalisations. Pour un coût que l'opposition travailliste estime à 900 millions d'euros, le gouvernement n'est parvenu à déménager que 1 000 fonctionnaires et très peu d'agences gouvernementales. 5 000 emplois qui devaient quitter Dublin resteront donc dans la capitale, décevant les attentes de 37 villes censées les accueillir.

2. Pour des raisons fiscales, il leur a fallu remplir un formulaire certifiant qu'il s'agissait d'un « don » au ministère des Finances.

Encadré 1.

Rationaliser l'Etat et les emplois publics

Le groupe d'experts doit examiner comment, dans les douze mois, pourraient être abolies la distinction entre le Civil Service et ces agences ainsi que les barrières à la mobilité des personnels entre ces agences et les administrations de tutelle qui en découlent. Le programme de décentralisation des ministères a beaucoup joué pour inciter à introduire de la souplesse dans la mobilité des agents publics : les personnels des agences ayant, dans leur très grande majorité, refusé de déménager, le gouvernement s'est retrouvé avec des vacances de postes très difficiles à combler. La piste d'un service public « unifié » est donc envisagée pour permettre les mouvements entre agences et ministères tandis que les promotions se fonderaient sur une mise en concurrence entre les postes et seraient basées sur le mérite.

Aucune agence ne pourrait désormais être créée sans que le ministère concerné n'apporte la preuve que le travail ne pourrait pas être fait par ses services ou par une agence existante.

Par ailleurs, une *National Operations Unit* serait installée pour centraliser les achats de l'Etat et maximiser ainsi les économies d'échelle et réduire les prix d'achat. La paie, les ressources humaines, les personnels informatiques seraient, quant à eux, mutualisés.

Pour limiter la paperasserie imposée aux entreprises, les ministères sont invités à partager l'information. Des bases de données centralisées seraient constituées, afin d'éviter de demander plusieurs fois les mêmes renseignements aux usagers. L'accès en ligne aux documents administratifs (certificats de naissance, permis de conduire, etc.) serait aussi favorisé.

Des évaluations de la performance devront être introduites là où elles n'existent pas : soins infirmiers, enseignement, police. Les dispositifs d'évaluation devront partout être renforcés. Le gouvernement estime que les réformes, en permettant de mieux identifier les agents les moins bons, lui donneront plus de moyens de se séparer d'eux.

tions d'effectif qu'il voit déboucher, à terme, sur une diminution du service public. Il rappelle que, si l'on se fie au diagnostic de l'OCDE, il y aurait peu de « gras » à entamer. Pour ses représentants, il ne fait pas de doute que, s'il y a des marges pour des économies et des redéploiements d'effectifs afin de mieux coller aux priorités, il n'y a certainement pas de quoi en attendre des réductions d'emplois à large échelle sans affecter les

services rendus à la collectivité et aux individus. Il salue les initiatives qui simplifieraient l'accès des citoyens aux services publics tout en estimant que celles annoncées ne sont pas à la hauteur de ce qui pourrait être fait. Côté patronal, l'IBEC a salué une « nouvelle direction » mais estimé que l'Etat devrait procéder plus vite.

En décembre, le Premier ministre a dû rassurer les organisations de fonctionnai-

IRLANDE

res qui s'alarmaient des rumeurs selon lesquelles les augmentations de 3,5 % du salaire des agents de l'Etat seraient reportées à l'année suivante. Rumeurs qui allaient s'avérer ne pas être sans fondement...

Montée des tensions entre le gouvernement et les syndicats

Le patronat est globalement satisfait du souci manifesté par le gouvernement de contenir la dérive des comptes publics. L'exception dans ses rangs, qui se comprend facilement, vient de la fédération du bâtiment (Construction Industry Federation), qui a critiqué la décision du gouvernement de réduire de 300 millions d'euros les dépenses d'infrastructures et déploré une occasion manquée de stimuler l'activité et de sauver des emplois. Le gouvernement n'a pas du tout été sensible aux voix qui, dès le milieu de l'année 2008, réclamaient un plan pour l'emploi dans ce secteur à travers un programme d'infrastructures et de logements sociaux comme le prévoyait le *National Development Plan*. Dès cette époque, au contraire, le Premier ministre, délibérément non keynésien, avait fait savoir qu'il allait devoir se « recentrer sur des priorités » et donc reporter certaines dépenses. Première victime : le métro de Dublin, projet reporté au-delà de l'actuel plan, en 2013.

Ce sont surtout les organisations syndicales qui ont perdu tout enthousiasme. En janvier 2009, le SIPTU a demandé la restauration des comptes publics *via* le relèvement du taux d'imposition des sociétés, considérant que l'Irlande ne pouvait s'autoriser le taux le plus bas d'Europe de l'Ouest (Charlie McCreevy, alors ministre des Finances, l'avait fait passer de 40 % à 20 % en 1998). Ceux qui ont bénéficié

du boom économique doivent, selon ce syndicat, apporter leur contribution pour restaurer les finances de l'Etat dans les temps difficiles. La remarque prend place dans un débat entre une option libérale – portée en particulier par l'opposition Fine Gael – invitant à accentuer les coupes budgétaires et, plus inédite dans le pays, une critique de cette option. Alors que le SIPTU était invité par les commentateurs les plus libéraux à renoncer à l'accord conclu en septembre, le président de ce syndicat, Jack O'Connor, s'en est pris aux solutions libérales (« Il est clair que la dictature du marché libre n'est pas plus efficace pour les problèmes qu'affronte l'humanité que les expériences de construction d'un socialisme sans démocratie ») et a prévenu que les syndicats camperaient ferme sur cet accord.

A la recherche de 2 milliards d'euros d'économies, le gouvernement a engagé en janvier une série de discussions bilatérales avec les participants habituels du partenariat social. Les craintes d'une intervention du Fonds monétaire international ont incité les syndicats à se déclarer prêts à coopérer. Ils craignaient les remèdes habituellement préconisés par l'organisation internationale : réduction du nombre des fonctionnaires et baisse des salaires publics. Les syndicats estimaient que la discussion ne pouvait pas porter uniquement sur les coupes budgétaires mais devait prendre la forme d'un accord général sur le partage des efforts de redressement (« Tous ceux qui peuvent payer doivent payer », a déclaré l'ICTU) et une participation des plus riches à ceux-ci : relèvement des taux d'imposition supérieurs, baisse des très hautes rémunérations de dirigeants. Du côté des associations de lutte contre la pauvreté, la Conference of Religious in Ireland

(CORI) a demandé que la solution soit cherchée dans l'augmentation des impôts plutôt que dans la diminution des services publics. Le gouvernement a désamorcé l'opposition syndicale en faisant figurer dans son plan de redressement¹ (*recovery plan*) la fiscalité et l'affirmation que tous les secteurs de la société avaient à prendre part aux efforts. Les syndicats ont eu l'obligance d'y voir « les ingrédients d'un pacte de solidarité sociale » tandis que l'IBEC tenait ferme en demandant que, malgré tout, la plus grande part vienne des réductions de la dépense publique et que les augmentations de taux d'imposition ne se produisent pas avant la reprise, située par cette organisation en 2011.

Mais l'entente n'a été que de courte durée car le gouvernement a souhaité revenir sur les hausses de 3,5 % des salaires publics négociées en septembre. Les syndicats traditionnellement les plus revendicatifs (INO pour le personnel infirmier, Teachers' Union of Ireland, Civil Public and Services Union) s'y sont fermement opposés, tandis que les autres déclaraient qu'ils étaient prêts à discuter leur report, mais certainement pas à y renoncer.

Le ministère des Finances a également envisagé de supprimer sur deux ans 4 000 emplois dans le *Health Service Executive* (quatre fois plus que ce qui avait été programmé un an plus tôt). surtout, les tensions sont apparues quand le gouvernement, franchissant une étape supplémentaire, en est venu, début février 2009, à programmer une baisse des salaires des fonctionnaires à travers l'introduction d'une retenue supplémentaire pour le paiement des retraites (*pension*

levy). L'intention est d'économiser 1,4 million d'euros dans la masse salariale publique. La perspective a été saluée par l'IBEC mais les syndicats ont dénoncé un coup porté au partenariat social et les organisations de fonctionnaires ont multiplié les formes de protestation et de lutte : manifestations, journées de grèves par ministères, etc.

Au-delà des dissensions sur les salaires des fonctionnaires, l'ICTU a étendu la protestation contre la méthode plus générale du gouvernement pour traiter la crise et impliquer les partenaires sociaux dans l'élaboration. Cela d'autant plus que, en février, le gouvernement a fini par officialiser son intention de suspendre l'application de l'accord salarial de septembre. Une manifestation a réussi à réunir 120 000 personnes dans Dublin en février et l'organisation aimerait aboutir à une grève générale, le 30 mars, à moins que le gouvernement n'accepte son plan de crise en dix points qui vise à répartir équitablement les ajustements nécessaires dans le contexte économique actuel.

Le partenariat social au tournant... ou en fin de vie ?

L'Irlande et le partenariat social connaissent sans doute la fin d'un cycle, celui qui, depuis la fin des années 1980, avait vu progresser de concert l'enrichissement rapide du pays et la négociation tripartite centralisée des échanges de concessions autour des salaires et des normes d'emploi.

Alors que l'on avait fini par croire à une prospérité durable de la République, à une efficacité indiscutable des fondements du développement économique du

1. On n'ose parler de plan de relance, tant le keynésianisme inspire peu les dirigeants du pays.

IRLANDE

pays, les fragilités¹ apparaissent de nouveau. Les mauvaises performances économiques que connaît le pays (à l'instar de l'Espagne qui affichait également, il y a peu, une santé insolente de l'emploi et de ses comptes publics) ne sont pas dues qu'à l'éclatement de la bulle immobilière ou, plus généralement, à une distorsion entre la sphère financière et le développement économique réel. Ce n'est pas un scénario à l'islandaise où la crise financière provoquerait la catastrophe en révélant la surévaluation de l'économie « réelle ». Cette fragilité commençait à se manifester avant la crise financière avec le fait que les firmes multinationales étrangères étaient de plus en plus nombreuses à délaisser le site d'implantation irlandais au profit de localisations dans les nouveaux pays membres. La question posée est bien celle d'un rattrapage qui s'était construit sur l'utilisation de l'Irlande par les multinationales étrangères comme plate-forme d'accès à moindres coûts à l'Union européenne, alors que le pays est de plus en plus supplanté dans ce rôle par les nouveaux pays membres.

Le gouvernement tente de réagir à la baisse d'attractivité du site irlandais. Il a ainsi créé un fonds de 500 millions d'euros avec des sociétés de capital-risque américaines pour encourager l'installation de petites sociétés de haute technologie. Pour inciter à l'investissement, les sociétés de capital-risque en question bénéficieraient d'un taux d'imposition de 15 %. L'ambition est de faire de l'Irlande

le « hub de l'innovation » de l'UE, mais l'avenir de la spécialisation de l'économie irlandaise n'est pas clair.

Or, les pactes sociaux, conçus dans le cadre d'une économie à l'époque encore peu développée par rapport à ses partenaires communautaires, et initialement centrés sur un accord pour assurer la modération salariale, ont insensiblement dérivé. Dans les années 2000, le fossé est allé se creusant entre le patronat et les syndicats sur les finalités ultimes des accords centralisés, l'Etat s'efforçant tant bien que mal de « faire le pont » entre les deux, beaucoup par la rhétorique, un peu par les dispositions législatives, mais aussi par les dépenses publiques. Le patronat continue d'attendre des pactes qu'ils servent à garantir la modération salariale, tandis que les syndicats veulent faire de ces pactes un instrument du rattrapage des retards de développement par la convergence vers les standards de vie des citoyens des pays européens les plus développés (formes d'organisation des services publics...).

Nul ne peut prédire aujourd'hui si le partenariat social résistera à l'épreuve qu'il subit dans la conjoncture actuelle ni, si c'est le cas, dans quelles conditions ni sous quelles formes éventuellement renouvelées il refera surface.

Source :

Irish Times.

1. Voir P. Ughetto (2001), « Irlande : emploi, le miracle à la croisée des chemins », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 73, décembre (repris dans *Problèmes économiques* (2002), n° 2746, 30 janvier).