

Irlande

La crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire

Noélie DELAHAIE

Depuis le mois de décembre 2009 et pour la première fois depuis 22 ans, l'Irlande est confrontée à une situation de paralysie du partenariat social. Né en 1987 pour remédier aux difficultés économiques du pays, le partenariat social associe le gouvernement, les employeurs et les organisations syndicales dans les négociations sur les salaires. Combiné à une politique de *dumping* fiscal, ce système de négociations tripartites centralisées, visant à modérer l'inflation salariale, a permis au pays d'afficher de bonnes performances économiques, souvent supérieures à celles de ses partenaires européens. Après avoir manifesté de nombreux signes d'épuisement ces dernières années (Ughetto, 2006, 2009 ; Delahaie, 2009), le moteur du partenariat social a calé à la fin de l'année 2009 lorsque le gouvernement et le patronat ont déclaré la fin anticipée de l'accord transitoire sur les salaires. Cette rupture coïncide avec l'annonce le 9 décembre 2009 d'un nouveau budget de rigueur visant à réaliser une économie de 4 milliards d'euros en 2010.

Surnommée jusqu'alors le « Tigre celtique », la République d'Irlande est secouée depuis le deuxième trimestre 2008 par une grave crise économique,

financière, bancaire, budgétaire et sociale. Après plus d'une décennie de boom économique, tous les indicateurs de performance macroéconomique sont brutalement passés dans le rouge, faisant de l'Irlande l'un des pays européens les plus affaiblis par la crise. Premiers signes du tournant de la rigueur, des sacrifices salariaux ont été demandés à l'ensemble des salariés. Dans le secteur public, le gouvernement de Brian Cowen a pris en février 2009 la décision discrétionnaire d'amputer les salaires des agents publics de plus de 7 %. Dans le secteur privé, la principale organisation patronale du pays, l'Irish Business and Employer Confederation (IBEC), a exhorté ses membres à geler, voire à baisser, les salaires. En avril 2009, le budget « d'urgence » a imposé un plan de rigueur de 3 milliards d'euros, alliant hausse de la fiscalité sur les revenus et baisse des dépenses publiques. Face à ces décisions sévères, le principal syndicat de la fonction publique, Impact (65 000 membres), semblait néanmoins avoir accepté la mesure dans un contexte où les salaires du public ont progressé plus vite que ceux du privé ces dernières années. Dénonçant une gestion catastrophique et irresponsable de la

IRLANDE

crise, l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU, 840 000 membres) avait choisi de rompre toute discussion avec le gouvernement et le patronat (Delahaie, *ibid.*).

Quelques semaines avant l'annonce du budget 2010, les syndicats du secteur public ont décidé de revenir à la table des discussions afin de négocier avec le gouvernement une solution permettant d'éviter une nouvelle baisse des salaires du secteur public. Compte tenu des prévisions économiques peu optimistes, le gouvernement de Brian Cowen et l'IBEC ont maintenu leur volonté de faire des coûts salariaux la principale variable d'ajustement. Indignés, les syndicats du secteur public ont répondu par une vaste campagne de protestation. Au printemps 2010, on a pu enfin entrevoir un apaisement des tensions avec la signature d'un nouvel accord 2010-2014 dans le secteur public. Dans le privé, à défaut de sauver le partenariat social, patronat et syndicats ont signé en mars 2010 un protocole visant à prévenir tout conflit et à encadrer les négociations décentralisées. Dans le privé comme dans le public, les conditions de maintien du partenariat social sont fortement mises en cause.

Effondrement du partenariat social sur fond de rigueur budgétaire

Au début du mois de décembre 2009, le partenariat social a brusquement volé en éclats, suite au retrait du gouvernement de Brian Cowen de l'accord transitoire sur les salaires (encadré 1). Quelques semaines plus tard, le 23 décembre 2009, l'IBEC a également mis fin à son engagement.

Traditionnellement attachés à une fixation centralisée du salaire qui a assuré un « maintien sous contrôle de la compétitivité salariale du pays malgré la dynamique de

Encadré 1

L'accord transitoire sur les salaires

Ratifié le 17 novembre 2008 au terme de négociations difficiles, l'accord transitoire 2008-2009 sur les salaires a constitué la seconde phase du pacte social *Towards 2016*¹.

Cet accord prévoit une augmentation de 6 % des salaires nominaux sur 21 mois dès le 1^{er} septembre 2008, avec un surplus de 0,5 % pour les salariés peu qualifiés, selon des règles différentes suivant les secteurs :

– dans le secteur privé : un gel des salaires de 3 mois suivi d'une augmentation de 3,5 % pour les 6 mois suivants, puis de 2,5 % pour les 12 derniers mois de l'accord. Une clause *inability to pay* (impossibilité de payer) permet aux entreprises de se soustraire aux accords centralisés lorsque la situation économique courante et future le justifie ;

– dans le secteur public : un gel des salaires d'une durée de 11 mois, suivi d'une augmentation de 3,5 % à partir du 1^{er} septembre 2009, puis de 2,5 % à compter du 1^{er} juin 2010.

1. Pour une présentation du pacte social *Towards 2016*, voir Ughetto (2006). Pour un aperçu des négociations autour de l'accord transitoire, voir Ughetto (2009).

rattrapage » (Ughetto, 2009:17) durant les années de prospérité économique, le patronat et le gouvernement font désormais valoir que le partenariat social n'est plus adapté aux impératifs de rigueur auxquels doit désormais se soumettre le pays face à l'ampleur de la crise.

CRISE DU PARTENARIAT SOCIAL ET RIGUEUR BUDGETAIRE

2009 : une année dominée par la crise

Après plus d'une décennie de forte expansion, le pays a été frappé de plein fouet par la crise économique et financière internationale à partir du deuxième trimestre 2008. L'année 2009 est marquée par une chute brutale des performances macroéconomiques, du jamais vu depuis le début des années 1990. Face à cette situation, et à la différence de ses partenaires européens, le gouvernement de Brian Cowen n'a pas adopté de plan de relance par la demande. Il a d'abord tenté de rassurer les marchés financiers en injectant 480 milliards d'euros dans le système bancaire, soit 2,5 fois le produit intérieur brut, entre septembre 2008 et novembre 2009. Avec le soutien de l'IBEC, le gouvernement a ensuite imposé aux Irlandais une cure d'austérité, combinant coupes budgétaires et hausse de la fiscalité sur les revenus. Seule la fiscalité sur les sociétés n'a pas été touchée afin de préserver la compétitivité du pays. Au total,

ce sont plus de 8 milliards d'euros d'ajustements budgétaires, soit 5 % du PIB, qui ont été décidés. Aux syndicats qui réclamaient un milliard d'euros pour la sauvegarde de l'emploi, le gouvernement n'a accordé qu'un maigre budget de 270 millions d'euros pour des mesures destinées à accompagner les personnes ayant perdu leur emploi (Delahaie, 2009).

D'après les prévisions de l'Economic and Social Research Institute (ESRI, 2009), les mesures de redressement budgétaire mises en œuvre en 2009 et prévues dans le budget 2010 (encadré 2) devraient assurer une reprise économique dès le début de l'année 2011, mais elle ne sera que de faible ampleur. Après une chute de 7,1 % en 2009, le PIB devrait encore se contracter de 0,5 % en 2010, avant de progresser de 2,5 % en 2011. La consommation privée, affaiblie par la rigueur salariale (baisse des salaires de - 2 % en 2009 et - 3 % en 2010), diminuera encore de - 0,75 % en 2010. De leur côté, les dépenses publiques continueront

**Tableau 1. La croissance irlandaise et ses composantes.
Variations annuelles en pourcentage, sauf indication contraire**

| | 2009 | 2010 * | 2011 * |
|-----------------------------------|--------|---------|---------|
| Consommation privée | - 7,2 | - 0,75 | 1,5 |
| Dépenses publiques | - 1,2 | - 3 | - 2 |
| Investissements | - 29,7 | - 20,25 | 2,5 |
| Exportations | - 2,3 | 2,25 | 4,5 |
| Importations | - 9,3 | - 1,25 | 3,5 |
| Produit intérieur brut | - 7,1 | 0,5 | 2,5 |
| Produit national brut | - 11,3 | 0 | 2,75 |
| Indice des prix à la consommation | - 4,5 | 0,25 | 1,75 |
| Evolution des salaires | - 2 | - 3 | - 1 |
| Déficit budgétaire (en % du PIB) | - 11,8 | - 12 | - 10,75 |
| Dette publique (en % du PIB) | 65,2 | 79,75 | 89,5 |

* Prévisions.
Source : ESRI.

IRLANDE

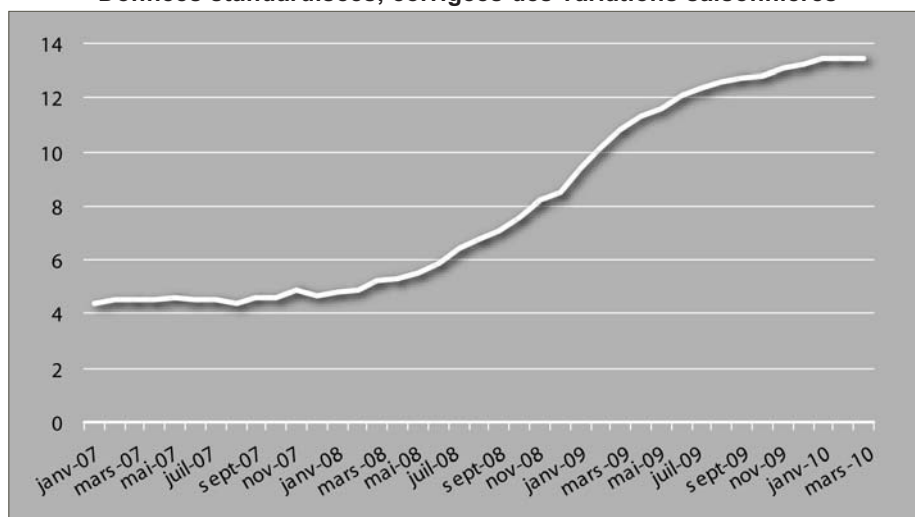
à baisser de - 3 % en 2010 puis de -2 % en 2011. Concernant les finances publiques, après avoir enregistré un déficit et une dette publics atteignant respectivement 11,8 % et 65,2 % du PIB, l'Irlande s'attend en 2010 à une progression de sa dette publique de plus de 14 points (soit 79,75 % du PIB) et à une stabilisation de son déficit autour de 12 %.

Selon les données publiées par l'Institut statistique irlandais, le Central Statistics Office (CSO), la dégradation du marché du travail se poursuit à une vitesse impressionnante. L'emploi total a enregistré une baisse de 9 % entre le troisième trimestre de l'année 2008 et celui de l'année 2009. L'éclatement de la bulle immobilière a détruit 81 000 emplois dans le secteur de la construction (soit une baisse de 35 %). La baisse de l'emploi à temps complet (- 12 %) est concomitante à un recours accru aux contrats à temps partiel (+ 4 %). Pour la première fois depuis le début des années 1990, le

taux de chômage a littéralement explosé : il a presque triplé, passant de 5,2 % en avril 2008 à 13,4 % en mars 2010 (graphique 1), approchant son niveau des années 1980.

A la fin du mois de novembre 2009, les prévisions pessimistes s'accumulant, Dany McCoy, président de l'IBEC, a invité les syndicats à reprendre des discussions informelles sur l'accord transitoire sur les salaires, l'objectif étant d'aboutir avant la mi-décembre à une suspension « consensuelle » de cet accord dans le secteur privé. Tout en réaffirmant son attachement au partenariat social, l'IBEC a fait valoir que l'accord transitoire était devenu irréaliste face à la crise et qu'elle souhaitait désormais donner la priorité à la restauration de la compétitivité des entreprises et au maintien de l'emploi. Un mois plus tard, le 23 décembre 2009, prenant acte d'un échec des discussions, Danny McCoy a unilatéralement suspendu les

Graphique 1. Taux de chômage, 2007-2010 (en % de la population active)
Données standardisées, corrigées des variations saisonnières



Source : Central Office Statistics Ireland.

engagements de l'IBEC. Fait surprenant, les syndicats n'ont, semble-t-il, pas tenté immédiatement de sauver le partenariat social. Il faut dire que les feux des projecteurs ont surtout été braqués sur le secteur public, terrain sur lequel les syndicats tentaient d'échapper à des mesures d'austérité drastiques.

***Echec des négociations
et nouveau budget de rigueur***

Au début du mois de novembre 2009, le gouvernement a invité les syndicats à préparer un budget 2010 prévoyant 4 milliards d'euros d'économies, dont 1 milliard de baisse de la masse salariale du secteur public. Selon les projections du gouvernement, un tel budget devait permettre de stabiliser le déficit public et le faire passer sous la barre des 3 % en 2014. Dans l'espoir d'éviter de nouvelles réductions de salaires, les syndicats ont accepté de reprendre les discussions et ont soumis au gouvernement un projet alternatif « plus juste et plus équitable ». Afin de faire pression sur le gouvernement et d'afficher leur unité sur ce projet, l'ensemble des syndicats ont organisé une journée de grève suivie par plus de 250 000 agents du secteur public le 24 novembre 2009. Une deuxième journée, initialement prévue le 3 décembre, a été annulée *in extremis* lorsque le gouvernement a laissé entrevoir qu'il donnerait une issue favorable aux propositions des syndicats.

Porté par Peter McLoon, secrétaire général d'Impact et président du Public Service Committee (PSC) de l'ICTU, le projet visait une économie de 1 à 1,3 milliard d'euros, à travers deux principales mesures :

- le remplacement de 12 jours de congés payés par des congés sans solde

dès le début de l'année 2010, renouvelable sur plusieurs années dans l'ensemble du secteur public. Cette mesure permettait selon les syndicats d'échapper à une contraction de la masse salariale de 760 à 967 millions d'euros ;

- l'adoption d'un vaste projet de modernisation du service public avant la fin de l'année 2010, avec notamment le redéploiement des agents au sein de et entre les différents organismes publics de manière à garantir l'efficacité des services les plus affectés par les coupes budgétaires, la création de synergies par des restructurations des fonctions support (service financier, achats, ressources humaines, etc.), l'introduction et la généralisation de pratiques de gestion des ressources humaines plus flexibles comme la promotion au mérite et la rémunération à la performance, et enfin l'aménagement des horaires d'ouverture des services publics afin de garantir davantage de flexibilité et de réduire le nombre d'heures supplémentaires.

Les syndicats proposaient en outre la création d'une commission indépendante chargée de l'exécution et du suivi de la modernisation du service public. Après plusieurs jours de discussion, ces propositions sont cependant restées lettre morte lorsque Brian Cowen a déclaré qu'elles ne constituaient pas une alternative suffisante à des coupes budgétaires. Le 4 décembre 2009, le gouvernement a confirmé sa décision en se retirant de manière unilatérale de l'accord transitoire sur les salaires, suscitant l'indignation des syndicats.

Les menaces de conflit lancées par les syndicats n'ont pas suffi à affaiblir la détermination du gouvernement à imposer une nouvelle cure de rigueur budgétaire. Conformément aux intentions dévoilées

IRLANDE

en novembre 2009, Brian Lenihan, ministre des Finances, a annoncé le 9 décembre 2009 un budget 2010 visant une économie de 4 milliards d'euros¹. Plus de 250 000 fonctionnaires verront leurs salaires baisser de 5 à 15 %. Pour les nouveaux entrants, une réforme du régime de retraite, le rapprochant du régime existant dans le privé, sera également mise en œuvre dès le mois de janvier 2010. Les prestations sociales, qui avaient échappé au budget d'avril 2009, sont cette fois-ci lourdement affectées : 760 millions d'euros d'économies sont prévues (encadré 2).

Fidèle au gouvernement, l'IBEC a salué le budget 2010 en estimant qu'il permettrait de réduire les déficits et de placer l'Irlande sur le chemin de la reprise. Le patronat a néanmoins regretté l'absence de mesures de soutien à l'emploi et l'introduction de la taxe carbone, qui risque de peser lourdement sur la compétitivité des entreprises. Du côté des syndicats, l'ICTU a condamné un budget « trop brutal, trop rapide et sans compassion pour les plus démunis ». David Begg, secrétaire général de l'ICTU, a ainsi accusé le gouvernement de faire courir à l'Irlande de sérieux risques de déflation et de négliger le problème du chômage dont le taux atteint de tristes records. Pour Jack O'Connor, président du Services, Industrial, Professional and Technical Union (SIPTU), syndicat représentant 200 000 membres dans les secteurs privé et public, il s'agit du budget le plus sévère depuis 1930. Il symbolise de la part du gouvernement, « une attaque sans pitié sur les travailleurs et les individus les

plus vulnérables ». Peter McLoon, secrétaire général d'Impact et président du Public Service Committee de l'ICTU, estime quant à lui que cette décision brise les relations de confiance entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Il a ainsi averti que toute discussion sera désormais conditionnée à la décision du gouvernement de revenir sur les mesures du budget 2010.

Montée des tensions sociales et nouvelles négociations dans le secteur public

Une fois le budget annoncé, les syndicats du secteur public ont mis leurs menaces à exécution. Ils ont ainsi lancé une vaste campagne de protestation dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des autorités locales et de la fonction publique. Si la décision de tailler à nouveau dans les salaires du secteur public a été sévèrement critiquée, c'est aussi la méthode du gouvernement qui suscite l'indignation et la colère des syndicats, notamment l'absence de concertation et de négociation préalables sur la réforme des pensions, ainsi que le retrait unilatéral du gouvernement du partenariat social.

Protestations et menaces de grève dans le service public

Dès le mois de janvier 2010, le Public Service Committee de l'ICTU a détaillé une feuille de route pour sa campagne comprenant deux phases de protestation. Durant la première phase, qui a débuté le 19 janvier, les syndicats préconisent des actions revendicatives de manière à

1. Une présentation complète du budget 2010 est disponible sur le site du ministère des Finances : <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2010/2010.aspx>. Pour une appréciation de l'impact du budget en termes de sortie de crise, on pourra se référer à Dezeure (2010).

Encadré 2

Les principales mesures du budget 2010

Les 4 milliards d'euros d'économies sont obtenues *via* la baisse massive des dépenses courantes (3 milliards d'euros) et la compression des salaires du secteur public (1 milliard d'euros).

Dans le service public, les baisses de salaire affectent l'ensemble des agents. Pour ceux qui gagnent jusqu'à 125 000 € par an, il est prévu une dépréciation de :

- 5 % sur les premiers 30 000 € ;
- 7,5 % sur les 40 000 € suivants ;
- 10 % sur les 55 000 € suivants.

Conformément au rapport sur les hautes rémunérations du secteur public (*Review Body on Higher Remuneration in the Public Sector*¹), des baisses de salaire s'appliquent par ailleurs aux fonctionnaires seniors et aux ministres du gouvernement. La réduction sera de 8 % pour les rémunérations comprises entre 125 000 et 165 000 €, de 12 % pour celles comprises entre 165 000 et 200 000 € et de 15 % au-delà. Le chef du gouvernement, Brian Cowen, verra quant à lui son salaire diminuer de 20 %.

Toujours pour les agents du service public, un système de retraites calqué sur les règles prévalant dans le secteur privé s'appliquera aux nouveaux entrants. Les principales mesures concernent :

- le report de l'âge minimum de départ à la retraite de 65 à 66 ans et la fixation d'un âge maximal à 70 ans ;
- le calcul du montant des pensions en fonction du salaire moyen perçu durant la carrière et non plus en fonction du salaire du mois précédant le départ à la retraite.

Près de 75 % des économies envisagées proviennent d'une réduction drastique des prestations sociales (760 millions d'euros), des dépenses de programme (980 millions d'euros) et des investissements (960 millions d'euros) dès le 1^{er} janvier 2010. Du côté des prestations sociales, les décisions portent sur :

- la baisse de 3,5 % à 4,2 % des prestations sociales versées à des bénéficiaires âgés de moins de 65 ans ;
- la baisse de 4,5 à 10 € par semaine du montant des indemnités de congé maternité ou d'adoption ;
- la diminution du montant des allocations familiales de 16 € par mois ;
- la baisse des allocations chômage pour les jeunes. Pour les nouveaux demandeurs d'emploi, le montant de l'allocation est fixé à 100 € par semaine pour les jeunes de moins de 22 ans et à 150 € pour ceux âgés de 22 à 25 ans. Ceux qui sont déjà inscrits au chômage en décembre 2009 subiront une baisse de leurs allocations : elles passent à 100 € par semaine pour les 20-21 ans et à 130,10 € pour les 22-25 ans. Ces mesures ne seront pas appliquées aux demandeurs d'emploi ayant des enfants à charge ;
- pour tous les allocataires, les allocations chômage sont ramenées à 150 € par semaine en cas de refus d'un emploi ou d'une formation.

IRLANDE

■ ■ ■

Parmi les dépenses de programme, le secteur de la santé et celui de l'éducation font l'objet d'importantes coupes budgétaires. Dans le secteur de la santé et de l'enfance, une économie de 400 millions d'euros est prévue, essentiellement à travers une baisse des remboursements des soins et des médicaments (141 millions), des mesures de restrictions dans le service national de santé (*Health Service Executive*, HSE, 106 millions). Dans le secteur de l'éducation, 134 millions d'euros devraient être économisés, essentiellement au moyen de suppressions de postes, d'un gel des fonds alloués pour faciliter l'accès du public à l'éducation et à l'université, de restructurations diverses, etc.

Du côté des prélèvements fiscaux, le budget 2010 n'introduit pas de mesures supplémentaires par rapport au budget d'urgence d'avril 2009, à l'exception de la taxe carbone qui devrait rapporter 250 millions d'euros à l'Etat.

La seule mesure de soutien à l'activité concerne l'introduction d'une prime à la casse (1 500 € pour les véhicules de plus de 10 ans) du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010.

1. Commandé par le ministre des Finances Brian Lenihan et remis en septembre 2009, ce rapport révèle que l'Irlande offre aux membres du gouvernement le salaire le plus élevé après l'Autriche et devant le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Finlande, la Belgique et les Pays-Bas.

« causer le maximum de dégâts auprès du management » sans pour autant léser les usagers du service public. Au programme figurent un « retrait géré » de la plupart des pactes sociaux locaux, notamment dans le service national de la santé et de l'éducation¹, le refus de coopérer avec le gouvernement, le refus d'effectuer certaines fonctions et les heures supplémentaires ainsi que des grèves du zèle. Sous l'impulsion de deux syndicats, le Public Service Executive Union (PSEU) et le Civil Public & Service Union (CPSU), qui représentent respectivement les fonctionnaires de niveau intermédiaire (*mid-ranking civil service*) et les agents à bas salaires de la fonction publique et des entreprises semi-publiques, les fonctionnaires ont ainsi entamé dès le 19 janvier des grèves du zèle en refusant

notamment de prendre en charge les appels téléphoniques et de traiter les dossiers prioritaires des élus locaux. Dans d'autres services, ce sont des fermetures anticipées qui ont été décidées. Le PSEU a d'ailleurs injecté 5 millions d'euros dans la campagne afin de venir en aide à ses adhérents qui pourraient subir des suspensions de salaire ou des sanctions de la part de leur hiérarchie. Dès le 25 janvier, les agents du secteur de l'éducation et du service national de santé ont rejoint la campagne en refusant de coopérer avec le gouvernement autour de la transformation de leur service. Au mois de février, le mouvement a pris une ampleur considérable avec la participation de 70 000 membres du SIPTU à la campagne.

1. Ces secteurs ont fait l'objet d'un moratoire sur le recrutement et sur la promotion visant à réduire le nombre de postes.

CRISE DU PARTENARIAT SOCIAL ET RIGUEUR BUDGETAIRE

Devant l'exacerbation du mécontentement, le ministre de l'Environnement, John Gromley, a appelé les syndicats à reconsidérer leur action pour tenter de sauver le partenariat social. Le Premier ministre Brian Cowen a quant à lui fermement condamné la campagne en affirmant qu'il ne reviendrait pas sur les décisions prises en décembre 2009. La Chambre de commerce irlandaise, qui représente 13 000 employeurs, a également justifié l'action du gouvernement par la nécessité de compenser la chute des recettes fiscales et a fustigé l'irresponsabilité des fonctionnaires qui jouissent de la sécurité de leur emploi, contrairement aux salariés du privé qui acceptent « d'être plus flexibles pour maintenir leur emploi ».

Les tensions sont encore montées d'un cran au mois de mars lorsque plusieurs membres du gouvernement ont mentionné l'éventualité de nouvelles baisses de salaire en 2011 et 2012. Dans l'éducation, les syndicats, notamment l'Irish National Teachers Organisation (INTO, 25 000 membres), le Teachers' Union of Ireland (TUI, 14 500 membres) et l'Association of Secondary Teachers Ireland (ASTI, 17 000 membres), ont appelé à des fermetures d'écoles afin de marquer leur opposition au gouvernement. Dans la santé et les collectivités locales, des arrêts de travail de 2 heures pendant 4 semaines, voire la fermeture de certains bureaux des différents ministères, ont été décidés et exécutés¹. Signe révélateur d'un durcissement du conflit, 11 000 *gardai*, salariés au sein de la *garda*

siochána (police), ont entamé le 22 mars 2010 des grèves du zèle². La deuxième phase de la campagne de protestation étant ainsi amorcée, les syndicats ont fait valoir que le mouvement continuerait à s'amplifier si le gouvernement maintenait son refus de revenir sur le budget 2010. Prenant conscience de la colère que susciterait une escalade du conflit auprès des usagers du secteur public, le gouvernement de Brian Cowen a finalement accepté de revenir à la table des négociations.

Vers un nouvel accord dans le secteur public ?

Après six semaines de tensions sociales, syndicats et gouvernement ont repris les discussions au sein de la Commission des relations sociales (Labour Court Relations)³. Les syndicats entendaient ainsi remettre sur la table le projet refusé en décembre 2009 et persuader le gouvernement de revenir sur les mesures budgétaires. Après trois semaines de négociations, marquées par des appels répétés à la fin du conflit, les deux parties sont finalement parvenues le 31 mars 2010 à un accord sur les salaires et la modernisation du service public pour la période 2010-2014 (encadré 3). Grâce à cet accord, le gouvernement s'assure la paix sociale en échangeant l'engagement de ne pas procéder à de nouvelles baisses des salaires jusqu'en 2014 contre l'interdiction faite aux syndicats d'organiser une nouvelle vague de protestation.

-
1. Au mois de mars, le bureau des passeports a ainsi été très fortement perturbé, déclenchant la colère des usagers.
 2. Les membres de la *garda siochána* n'ont en effet ni le droit de grève ni de se syndiquer.
 3. La Labour Relations Court a été créée en 1946. Cette cour de justice, indépendante du gouvernement, du patronat et des organisations syndicales, est chargée de régler les conflits professionnels.

Le projet de réforme du service public 2010-2014

Les principales mesures concernent ¹ :

- la réduction des effectifs, en particulier dans le service national de santé et dans l'éducation, à travers l'application du moratoire sur le recrutement et la promotion des agents, moratoire auquel les syndicats et leurs membres doivent désormais se conformer. La réduction des effectifs pourra aussi se faire, lorsque cela est nécessaire, par des départs volontaires. En contrepartie, le gouvernement prend l'engagement de ne procéder à aucun licenciement ;
- le redéploiement flexible des agents au sein et entre les différents services du secteur public afin de garantir la sécurité de l'emploi ;
- la généralisation des promotions au mérite et à la performance de manière à stimuler l'amélioration de la productivité du service public ;
- la reprise des discussions autour du nouveau régime de retraite, décidé dans le budget 2010, afin d'aboutir à une nouvelle législation au début de l'année 2011 ;
- la mise en place d'une commission indépendante chargée d'appliquer et de suivre les réformes. Cette commission serait composée d'un président et de six personnes, dont trois nommées par le management du service public et trois par le Public Service Committee de l'ICTU ;
- l'évaluation annuelle des économies réalisées dans le secteur public.

Même si les syndicats réalisent une avancée dans la mesure où les agents du service public ne devraient plus souffrir de baisse de leurs salaires au moins jusqu'en 2014, ils ne sont pas parvenus à renverser la position du gouvernement sur les coupes décidées dans le budget 2010. Néanmoins, si l'évaluation annuelle révèle des économies substantielles, le gouvernement s'est engagé à étudier la possibilité de rembourser les montants retenus aux agents percevant moins de 35 000 € par an. Enfin, l'accord stipule que les termes sont conditionnés à l'absence de dégradation des finances publiques.

1. Le texte de l'accord est disponible sur le site dédié à la transformation du service public irlandais : http://www.onegov.ie/eng/Public_Service_Agreement_2010_-_2014.shortcut.html.

Dès le lendemain de la signature de l'accord, le Public Service Committee de l'ICTU a appelé l'ensemble des syndicats à soumettre le projet au vote de leurs membres. Redoutant une opposition des plus revendicatifs, Peter McLoon, de l'Impact et du Public Service Committee de l'ICTU, a défendu le résultat des négociations en les présentant comme la « meilleure » alternative au conflit social, et a estimé qu'il assurait la protection du

service public tout en préservant les salaires. Pour Blair Horan, président du CPSU, bien que l'accord obtenu implique des sacrifices importants, notamment la réduction des emplois, il symbolise la reconnaissance par le gouvernement des travailleurs à bas salaires. Anticipant une virulente opposition de la part des agents, Jack'O Connor, du syndicat SIPTU, a argué que toute opposition serait perçue comme une attaque envers l'utilisateur du

service public. Seuls les syndicats de l'éducation (en particulier le TUI et l'ASTI) et du service national de la santé, notamment l'Irish Nurses and Midwives Organisation (INMO, 40 000 membres) se sont montrés très critiques et ont appelé leurs membres à rejeter l'accord.

Depuis le début du mois d'avril, les syndicats ont progressivement soumis ce projet au vote de leurs membres. Pour le moment, le projet d'accord n'a pas remporté un franc succès. Seuls les adhérents de l'Association of Higher Civil and Public Servants (AHCPS, 3 000 membres), qui sont pour la plupart de hauts fonctionnaires, ainsi que ceux du PSEU dans la fonction publique et de l'INTO dans l'éducation ont approuvé le projet par respectivement 85,5 %, 67 % et 65 % des voix. Au sein du CPSU, du TUI et de l'ASTI, l'accord a été en revanche refusé par plus de 65 % des voix. Dans les autres organisations syndicales, notamment l'INMO dans la santé, l'hypothèse d'un rejet massif n'est pas exclue dans la mesure où les personnels peuvent craindre une remise en cause des termes de l'accord en cas de dégradation des finances publiques.

Dans le privé, incertitudes autour de la survie du partenariat social

Depuis la fin de l'année 2009, les partenaires sociaux font face à une incertitude quant à l'avenir du partenariat social dans le secteur privé. Certes, celui-ci n'est pas définitivement enterré dans la mesure où les dispositions concernant les éléments non salariaux continuent de s'appliquer, mais le respect de l'accord transitoire sur les salaires dépend désormais de la situation de chaque entreprise.

Bien qu'attachée à une négociation centralisée des salaires, l'IBEC a exhorté ses membres à organiser des négociations

d'entreprise. Dès le mois de janvier 2010, un guide intitulé *Négocier le salaire et autres éléments au niveau de l'entreprise* et produit par l'IBEC a détaillé les procédures à suivre dans plusieurs situations telles que des réclamations sur l'accord transitoire sur les salaires, de nouvelles réclamations de salaire hors accord transitoire, un impératif de réduction des coûts salariaux, etc. L'IBEC encourage par ailleurs les entreprises qui auraient tenu leurs engagements durant l'année 2009 à ne plus les honorer et à refuser toute augmentation de salaires en 2010. Après plusieurs mois de discussions informelles, à défaut de sauver le partenariat social, l'IBEC et l'ICTU ont signé le 24 mars 2010 un protocole national visant à encadrer les négociations au sein des entreprises et à faire du maintien de l'emploi la priorité. Ce protocole s'applique jusqu'en novembre 2010 et donnera lieu, à son expiration, à une reprise des discussions autour d'un éventuel sauvetage du partenariat social. A travers cet accord, les deux parties s'engagent à éviter toute grève, à promouvoir clairement et durablement leur engagement dans la résolution des conflits locaux, à encourager leurs membres à respecter les accords collectifs et s'assurer que les négociations locales, là où elles sont applicables, remplacent les accords existants à leur expiration et à recourir à l'aide de la commission des relations sociales en cas de durcissement du conflit. Enfin, les deux parties maintiennent le dialogue avec le gouvernement de manière à privilégier la défense des retraites et de l'emploi.

Conclusion

Depuis le début du deuxième trimestre 2008, la crise a fortement ébranlé

IRLANDE

les fragiles piliers de la croissance irlandaise, qui était devenue tributaire du secteur immobilier. Durant l'année 2009, les ravages causés par la crise se sont accumulés, si bien que la communauté financière internationale a désormais classé l'Irlande au rang des « PIGS »¹, ces pays présentés par la presse quotidienne comme étant au bord de la faillite. Soucieux de ramener le déficit public sous le seuil des 3 % du PIB exigé par le Pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement de Brian Cowen a maintenu le cap sur la rigueur en imposant, dans le budget 2010, de nouvelles baisses de salaire des agents du secteur public, une diminution des prestations sociales ainsi que des coupes budgétaires essentiellement dans le service national de santé (Health Executive Service, HSE). Dans un contexte où plusieurs dizaines de milliers d'emplois ont été détruits et où le taux de chômage a explosé pour dépasser la barre des 13 %, les mesures de soutien à l'emploi demeurent inexistantes. Signe révélateur d'une réelle déstabilisation du modèle irlandais, le partenariat social a chancelé à la fin de l'année 2009 face à l'impératif, cher au gouvernement et au patronat, de réduction des coûts salariaux et de la rigueur budgétaire. Indignés, les syndicats du secteur public ont lancé une vaste campagne de protestation afin de marquer leur opposition au budget 2010 et d'inciter le gouvernement à revenir à la table des discussions.

Dans le secteur public, après six semaines de conflit, on a pu entrevoir un apaisement des tensions sociales lorsque les partenaires sociaux sont parvenus à un accord le 31 mars 2010. Les principales

mesures prévoient des suppressions d'emplois en particulier dans l'éducation et le service national de santé, une réorganisation en profondeur du travail et la généralisation de pratiques de rémunération et d'octroi des promotions au mérite et à la performance. En échange de ces concessions, les syndicats ont obtenu la garantie pour leurs membres qu'ils n'aient plus à supporter de sacrifices salariaux entre 2011 et 2014. Le gouvernement, quant à lui, s'assure la paix sociale en conditionnant l'ensemble des propositions à la fin du conflit et à l'interdiction de grèves ou d'actions revendicatives jusqu'en 2014. Ce projet, qui conditionne la réalisation des promesses du gouvernement à l'absence de détérioration des finances publiques, n'a cependant pas convaincu les membres syndiqués. La survie du partenariat social apparaît ainsi fortement menacée.

Dans le privé, après plusieurs mois de discussions informelles et à défaut d'avoir pu obtenir le sauvetage du partenariat social, l'ICTU et l'IBEC sont parvenus le 24 mars 2010 à un protocole visant à encadrer la conduite des négociations d'entreprise sur les salaires. Ici encore, il est trop tôt pour déclarer la fin officielle du partenariat social. Certes, l'accord transitoire sur les salaires est suspendu, mais les accords concernant des éléments non salariaux continuent à s'appliquer. Compte tenu du rôle pivot joué par la négociation tripartite centralisée sur les salaires dans les relations professionnelles, il reste à voir comment les partenaires sociaux vont pérenniser le partenariat social en l'absence d'un cadre national global.

1. L'acronyme « PIGS » désigne, en anglais, quatre pays : le Portugal, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne.

CRISE DU PARTENARIAT SOCIAL ET RIGUEUR BUDGETAIRE

Sources :

Delahaie N. (2009), « Le "Tigre celtique" à bout de souffle, le partenariat social en panne », *Chronique internationale de l'IRES*, spécial « Les acteurs sociaux face à la crise », n° 121, novembre, p. 96-106.

Dezeure N. (2010), « Croissance et politique budgétaire en Irlande : l'herbe qui n'est pas employée à temps est sans vertu », *Flash Economie*, janvier, n° 20.

ESRI (2009), « Executive Summary & Summary Table », *Quarterly Economic Commentary*, Spring 2010.

Ughetto P. (2006), « Le partenariat social s'installe et évolue dans la durée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 102, septembre, p. 48-58.

Ughetto P. (2009), « Le partenariat social survivra-t-il à la crise économique et financière ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 14-26.

Irish Times, EIROnline.