

Irlande

Des droits entre stagnation et réduction depuis la crise de 2008

Noëlie DELAHAIE¹

En Irlande, les revenus minima garantis sont assurés par un dispositif de revenu minimum de base et une diversité de prestations à destination de catégories spécifiques de la population (les retraités, les personnes sans emploi, les invalides, les veufs et les veuves, les conjoints d'agriculteurs, les aidants familiaux, etc.). Du fait de la complexité du système irlandais², cet article se concentre sur les principaux minima sociaux à destination de la population d'âge actif. Au cours des dix dernières années, ces dispositifs n'ont pas fait l'objet de réformes de grande envergure, les gouvernements successifs multipliant des mesures de réduction des droits (en particulier vis-à-vis des jeunes et des familles monoparentales) en période de récession économique, compensées à partir de 2012 par un rétablissement partiel des plafonds des prestations. Au final, même si le système socio-fiscal a contribué à contenir la montée des inégalités de revenu et de la pauvreté depuis 2008, le niveau des minima sociaux reste insuffisant pour

permettre aux bénéficiaires de satisfaire leurs besoins essentiels, ce qui soulève la nécessité d'un débat sur l'adéquation des revenus minima.

Panorama des minima sociaux : un dispositif de revenu minimum de base et des prestations catégorielles

Nous nous concentrons ici deux types de prestation au cœur de l'assistance sociale (Walsh, 2010 ; Daly, 2015 ; EMIN, 2014 ; voir encadré pour une présentation détaillée) :

- l'aide sociale supplémentaire (Supplementary Welfare Allowance, SWA) : il s'agit du dispositif de « dernier recours » destiné à garantir un « revenu minimum de base ». Cette aide s'adresse aux personnes dont le niveau de ressources hebdomadaires est inférieur à 191 euros pour un adulte âgé de 26 ans ou plus, soit le plafond de la SWA ;

- les dispositifs catégoriels à destination de groupes spécifiques de la population,

1. Chercheuse à l'Ires.

2. On dénombre près de 50 dispositifs d'assistance sociale en Irlande. Pour une description détaillée, voir Department of Employment Affairs and Social Protection (DEASP, 2018), EMIN (2014), Daly (2015) et la base de données Mutual Information System on Social Protection (Missoc) de la Commission européenne.

Encadré

Les principaux minima sociaux à destination de la population d'âge actif

L'aide sociale supplémentaire (Supplementary Welfare Allowance, SWA)

Il s'agit d'une prestation de « dernier recours » à destination de personnes ne disposant pas de ressources suffisantes ou inférieures au seuil « de base » (i.e. le plafond défini par le ministère de l'Emploi et la Protection sociale, le DEASP). Cette aide ne peut pas être combinée à d'autres prestations : elle est en fait souvent versée aux individus dont le dossier de demande d'une autre prestation n'a pas encore été validé par l'administration ou qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à un autre dispositif.

Pour prétendre à cette prestation, les allocataires doivent donc avoir fait des démarches pour bénéficier d'une autre prestation et, pour ceux d'âge actif, être en relation avec une agence locale de l'emploi. Les personnes travaillant plus de 30 heures par semaine ou en formation ne sont en général pas couvertes par cette allocation.

L'allocation de recherche d'emploi (Jobseeker's Allowance, JSA)

Il s'agit de la principale prestation non contributive à destination de la population d'âge actif versée sous condition de recherche active d'un emploi. Cette prestation s'adresse à deux types de bénéficiaires :

- les chômeurs en fin de droits (la durée maximale d'indemnisation ayant été réduite de 12 mois à 9 mois en 2009) ;
- les individus ne justifiant pas d'une durée de cotisations suffisante pour ouvrir un droit à l'assurance chômage.

L'allocation parent isolé (One Parent Family Payment, OPFP)

Il s'agit d'un revenu minimum pour les parents élevant seuls leur(s) enfant(s). Contrairement à la précédente prestation, les bénéficiaires de cette allocation sont dispensés de la recherche d'un emploi si leur enfant est âgé de moins de 7 ans (contre 18 ans avant 2015). Au-delà de ce seuil, les bénéficiaires basculent dans le dispositif de la JSA.

L'allocation d'invalidité (Disability Allowance, DA)

Cette allocation est versée aux individus se trouvant dans l'incapacité, attestée par un médecin, de travailler pendant 12 mois minimum.

Les prestations sont versées pour une durée illimitée dans le temps, à l'exception des cas où les bénéficiaires ne remplissent plus les conditions de dispense de recherche d'emploi, en particulier dans le cas des allocations invalidité et parent isolé. Elles peuvent être combinées à un ensemble de prestations visant à soutenir les personnes éprouvant des difficultés particulières (logement, énergie, achats de vêtements et chaussures à l'occasion de la rentrée scolaire des enfants, « besoins urgents et exceptionnels »). Ces prestations complémentaires sont également soumises à conditions de ressources.

IRLANDE

en particulier les personnes sans emploi (l'allocation de recherche d'emploi, Jobseeker's Allowance, JSA), les personnes invalides (l'allocation invalidité, Disability Allowance, DA) et les familles monoparentales (l'allocation parent isolé, One Parent Family Payment, OPFP).

D'après les statistiques du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (Department of Employment Affairs and Social Protection, DEASP, 2018), plus de 38 % des dépenses d'assistance sociale étaient allouées à ces quatre dispositifs en 2017 et ils concernaient près de 30 % des bénéficiaires ³. Ces principaux minima sociaux ont pour point commun de donner lieu à une prestation différentielle versée sous conditions de ressources (revenus et patrimoine) et de s'adresser aux individus d'âge actif (de 18 à 65 ans). Depuis 2004, le critère de

résidence habituelle ⁴ est requis, ce qui exclut certaines catégories de la population comme les travailleurs migrants, les natifs s'installant de nouveau en Irlande après une période d'émigration, et les demandeurs d'asile ⁵.

S'agissant du montant des allocations, les plafonds sont identiques et différenciés selon l'âge des bénéficiaires de la SWA et de la JSA. Les barèmes sont également similaires pour l'OPFP et la DA quel que soit l'âge des bénéficiaires (tableau 1). Pour chaque prestation, des suppléments « adulte » et « enfant » sont prévus pour tenir compte de la composition familiale du ménage. Enfin, contrairement à d'autres pays en Europe, il n'existe pas en Irlande de mécanisme formel d'indexation pour le calcul du montant des prestations ni de système automatique de revalorisation.

Tableau 1. Plafonds des principaux minima sociaux en 2017

En euros

	Montant par bénéficiaire	Supplément adulte	Supplément enfant
SWA et JSA			
26 ans ou plus	191,00	128,10	29,80
25 ans	147,80	128,10	29,80
Moins de 25 ans	102,70	102,70	29,80
OPFP et DA	193,00	128,10 *	29,80

* Le supplément adulte ne s'applique pas aux bénéficiaires de l'OPFP.

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.

Source : DEASP (2018).

3. Les programmes d'assistance sociale représentaient 75 % des dépenses de protection sociale.
4. Ce critère n'étant pas défini par la loi irlandaise, son interprétation a sans aucun doute pour conséquence de donner lieu à des décisions arbitraires lors de l'attribution ou non des dispositifs d'assistance sociale. D'après les textes disponibles sur le site du DEASP, les personnes demandeuses doivent prouver qu'elles entretiennent un lien étroit avec le pays. L'appréciation s'effectue sur la base de cinq points : 1) la durée et la permanence de la résidence en Irlande ; 2) la durée et le motif de la période d'émigration ; 3) la nature de l'emploi et la trajectoire professionnelle ; 4) les principaux centres d'intérêt ; 5) l'intention future du demandeur concerné (Daly, 2015 ; EMIN, 2014).
5. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'une « allocation de confort » hebdomadaire. Les montants (19 euros par adulte et 9,60 euros par enfant) n'ont pas été révisés depuis la création de ce dispositif en 2000.

Les barèmes peuvent en effet être ajustés par le gouvernement dans le cadre du processus budgétaire annuel ⁶.

Des bénéficiaires en progression constante depuis 2008 mais un niveau de protection garantie en léger recul

En 2008, l'Irlande est frappée par la crise économique et financière ayant pour origine les excès du secteur bancaire (Delahaie, 2010). La dégradation brutale du marché du travail s'accompagne d'une forte progression du nombre de bénéficiaires des minima sociaux, suivie à partir de 2012 d'une relative décrue dans un contexte de reprise économique. Les changements importants dans la structure des effectifs bénéficiaires ne sont pas seulement imputables aux évolutions conjoncturelles et démographiques. Depuis 2008, les gouvernements successifs ont en effet multiplié mesures de restriction des droits et de relèvement partiel des barèmes des prestations, lesquelles se sont au final traduites par un recul du niveau de protection garantie.

Évolution des effectifs bénéficiaires

D'après les statistiques publiées par le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (DEASP, 2018), l'Irlande comptait en 2017 plus de 375 000 allocataires des principaux minima sociaux traités dans cet article (soit 8 % de la population totale), un chiffre en progression de 12,8 % par rapport à 2008 (tableau 2). Si l'on ajoute les enfants et les adultes à charge, près de 680 000 individus en sont bénéficiaires (soit 14 % de la population ; DEASP, 2018).

Sur la période 2008-2017, les modifications de la composition des effectifs bénéficiaires peuvent s'expliquer en partie par les évolutions de la conjoncture économique et de la démographie irlandaise. Entre 2008 et 2012, période marquée par la récession économique, la forte progression du nombre d'allocataires est ainsi imputable à celle des bénéficiaires de la JSA : leur nombre progresse de plus de 150 % (de 113 603 à 291 640 allocataires) dans un contexte de forte montée du taux de chômage (de 5,3 % début 2008 à près de 14 % début 2012, graphique 1), y compris de longue durée (de 1,5 % à 9,2 % ⁷). Les années suivantes amorcent

Tableau 2. Nombre d'allocataires des principaux minima sociaux (2008-2017)

Prestations	Nombre			Évolution (en %)		
	2008	2012	2017	2008-2012	2012-2017	2008-2017
SWA	35 546	32 358	17 933	-9,0	-44,6	-49,5
JSA	113 603	291 640	184 310	156,7	-36,8	62,2
OPFP	87 840	86 941	39 310	-1,0	-54,8	-55,2
DA	95 754	101 784	133 929	6,3	31,6	39,9
Total	332 743	512 723	375 482	54,1	-26,8	12,8

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.
Source : DEASP (2018).

6. Le budget est en général adopté en décembre par la chambre basse du Parlement pour l'année suivante.

7. Source : <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-mip/mip2014/economy/eeu/>.

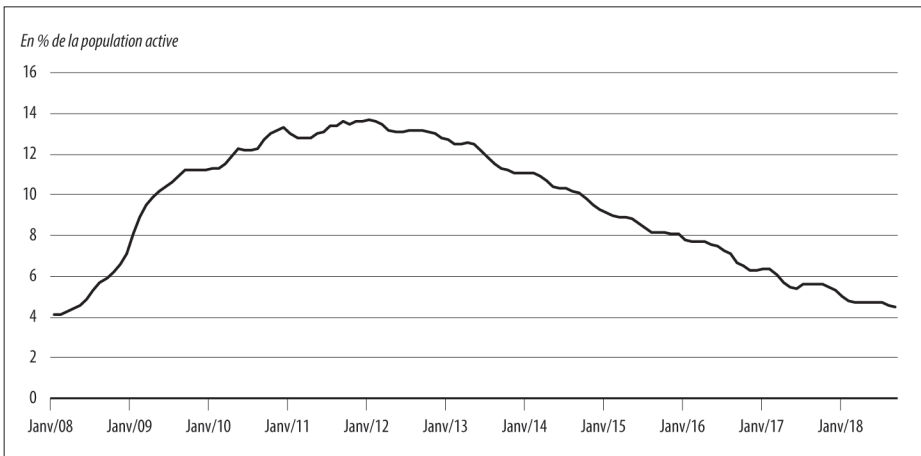
une décrue du nombre d'allocataires de la JSA sous l'effet de la baisse du taux de chômage dans un contexte de reprise économique. Cette décrue est toutefois relative puisque 184 310 personnes bénéficient encore de la JSA en 2017, soit une progression de 62,2 % par rapport à 2008 alors même que le taux de chômage a retrouvé son niveau d'avant-crise. Cette hausse s'explique également par le durcissement des conditions d'accès à l'OPFP à partir de 2013 (voir *infra*) : le nombre de bénéficiaires de l'OPFP passe de 87 840 en 2008 à 86 941 en 2012, puis à 39 310 en 2017 (soit une baisse de plus de 55 % sur la période) ⁸ ; une partie d'entre eux arrivant en fin de droits basculent alors dans le régime de la JSA. De même, la progression du nombre d'allocataires de la DA est surtout imputable à l'augmentation et au vieillissement de la population d'âge actif ainsi qu'à la chute du nombre de bénéficiaires de dispositifs d'assurance

comme les indemnités de longue maladie (Judge *et al.*, 2016). Enfin, le nombre de bénéficiaires du dispositif de dernier recours, la SWA, est en constante diminution, probablement en raison de la montée en charge des autres dispositifs tels que la JSA et la DA.

Des mesures de réduction des droits en période de crise, partiellement compensées au moment de la reprise économique

Depuis 2008, il n'y a pas eu de réformes de grande ampleur du système d'assistance sociale. Dans la foulée d'un rapport du DEASP (2010) préconisant une réforme radicale de la protection sociale, un projet de fusion des minima sociaux à destination de la population d'âge actif a été lancé. L'objectif était d'aligner l'ensemble des minima sur le régime de la JSA, avec pour conséquence la suppression de la dispense de recherche d'emploi pour les bénéficiaires de l'OPFP

Graphique 1. Évolution mensuelle du taux de chômage (janvier 2008-janvier 2018)



Source : Central Statistics Office (CSO).

8. Dans le même temps, le nombre de familles monoparentales ne cesse de progresser, passant de 189 240 ménages en 2006 à 218 817 en 2016 selon les chiffres du Central Statistics Office (CSO). En 2016, les familles monoparentales représentent 18 % de la population irlandaise et, dans plus de 86 % des cas, il s'agit de mères élevant seules leurs enfants.

ou de la DA. Mais devant l'approfondissement de la crise économique qui rend impossible la mise en place de politiques d'activation indispensables à la fusion des dispositifs, ce projet a finalement été abandonné (EMIN, 2014).

Depuis 2008, les principaux changements ont été introduits lors du processus budgétaire annuel. Entre 2008 et 2012 en particulier, période de récession économique, les gouvernements successifs ont imposé des plans drastiques d'austérité budgétaire combinant baisse des dépenses publiques (y compris de protection sociale) et hausse de la fiscalité sur les revenus. Les ajustements se traduisent principalement par une baisse des plafonds des prestations (tableau 3) : l'ensemble des plafonds de versement diminue de 5 à 6 % entre 2008

et 2012 tandis que le montant maximal de la SWA alloué aux jeunes de moins de 25 ans chute de 27 %. Durant la période 2012-2017, marquée par la reprise économique, on observe un certain relèvement de la plupart des barèmes⁹, à l'exception des prestations de SWA et de JSA versées aux jeunes de 25 ans et moins. Le montant maximal de la JSA baisse en effet de 21 % pour les individus âgés de 25 ans à 45 % pour les moins de 25 ans, les gouvernements successifs arguant de la nécessité de rendre le « travail plus attractif ». Dans le même temps, les jeunes allocataires de la SWA voient les montants maximaux baisser de 21 à 29 % entre 2012 et 2017. Les sanctions sont également durcies pour les bénéficiaires de la JSA, lesquels peuvent subir une baisse de 25 % du montant de

Tableau 3. Évolution des plafonds nominaux et des montants réels par bénéficiaire des prestations (2008-2017)

En euros

	Plafonds (montants moyens par bénéficiaire)			Variation des plafonds et des (montants moyens par bénéficiaire) (en %)		
	2008	2012	2017	2008-2012	2012-2017	2008-2017
SWA						
26 ans ou plus	198	186	191	-6	3	-3
25 ans	198 (56)	186 (57)	148 (65)	-6 (2)	-21 (13)	-25 (15)
Moins de 25 ans	198	144	103	-27	-29	-48
JSA						
26 ans ou plus	198	188	193	-5	3	-2
25 ans	198 (119)	188 (112)	148 (116)	-5 (-6)	-21 (3)	-25 (-2)
Moins de 25 ans	198	188	103	-5	-45	-48
OPFP	198 (88)	188 (89)	193 (87)	-5 (2)	3 (-3)	-2 (-1)
DA	198 (16)	188 (15)	193 (16)	-5 (-3)	3 (-2)	-2 (-5)

Note : SWA : Supplementary Welfare Allowance ; JSA : Jobseeker's Allowance ; OPFP : One Parent Family Payment ; DA : Disability Allowance.

Le montant moyen hebdomadaire par bénéficiaire est calculé en divisant les dépenses totales par le nombre de bénéficiaires. Pour la SWA et la JSA, seules les dépenses totales étant renseignées, il n'est pas possible de connaître le montant moyen perçu selon la tranche d'âge.

Source : DEASP (2018).

9. Cette progression est toutefois bien moindre que l'évolution des salaires, qui augmentent de 7,8 % entre 2012 et 2018 (Doorley *et al.*, 2018).

la prestation en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'un programme de formation. En 2013, de nouvelles restrictions sont appliquées, cette fois-ci aux bénéficiaires de l'OPFP : l'âge limite de l'enfant ouvrant droit à la prestation passe de 18 ans (voire 22 ans en cas de scolarisation) à 7 ans, faisant ainsi basculer une part importante des bénéficiaires dans le dispositif de la JSA. Cette restriction est en partie compensée par l'introduction dans le budget 2015 d'une allocation complémentaire de transition (Job-seeker's Transitional Payment) jusqu'au 13^e anniversaire de l'enfant et d'un dispositif encourageant certains bénéficiaires à accepter un emploi (en contrepartie d'un complément de revenu pendant une période maximale de deux ans).

Les allocations étant différentielles, des écarts importants subsistent entre le montant effectivement perçu et le montant maximal, et ce malgré le rétablissement des barèmes (tableau 3)¹⁰. Les évolutions suggèrent en outre que les différentes mesures introduites depuis 2008 se traduisent par une relative détérioration de la protection assurée par les dispositifs de revenu minimum garanti. Du fait, à l'exception des montants de la SWA qui ont progressé de 15 % entre 2008 et 2017 dans un contexte de quasi-stabilité des prix à la consommation (-0,6 % sur la même période), on observe une baisse des montants effectivement perçus dans le cas des autres prestations. Les bénéficiaires de la JSA par exemple subissent une réduction du montant de l'allocation de l'ordre de 2 %,

ce chiffre étant probablement sous-estimé pour les jeunes qui ont été la première cible des mesures de restriction.

La nécessité d'un débat sur le niveau de vie des bénéficiaires

Des études menées par Callan *et alii* (2017, 2018) ou encore Watson et Maître (2013) révèlent que le système socio-fiscal irlandais a joué pleinement son rôle de stabilisateur automatique durant la crise, et a contribué ainsi à contenir la montée des inégalités de revenus et de la pauvreté. D'après le Central Statistics Office (CSO)¹¹, 44,9 % (contre 40,9 % en 2007) de la population irlandaise vivait en 2016 sous le seuil de pauvreté monétaire¹² avant la prise en compte des transferts sociaux. Après transferts, ce taux se réduit à 16,5 %, une donnée identique à 2007, ce qui amène à considérer le système irlandais comme relativement « généreux » en comparaison européenne. Pour autant, le niveau des minima sociaux, et plus largement des prestations sociales, est l'objet d'un débat récurrent tant sur le plan politique que médiatique, et surtout au moment du processus annuel budgétaire¹³. Bien qu'il ne soit pas possible de rendre compte ici de l'ensemble des débats survenus à l'occasion de chaque budget annuel adopté depuis 2008, deux positions symétriques peuvent être soulignées. D'une part, comme ailleurs en Europe, certains commentateurs, proches du patronat, accusent le système de protection sociale de

10. La composition du ménage (adultes et enfants dépendants ouvrant droit à des suppléments) et le niveau des ressources sont aussi déterminants du montant de la prestation. Par ailleurs, un allocataire peut bénéficier d'autres dispositifs d'assistance sociale qui viennent compléter ses ressources.

11. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/silc/surveyonincomeandlivingconditions2016/>.

12. Ce seuil équivaut à 60 % du revenu médian.

13. Contrairement à d'autres pays, la situation des populations qui ne remplissent pas le critère de résidence habituelle (les travailleurs migrants, les Irlandais qui s'installent à nouveau dans

créer des trappes à inactivité permettant aux allocataires de bénéficier d'autres dispositifs (logement social, soins médicaux à bas prix, etc.) (EMIN, 2014). D'autre part, les organisations syndicales et de nombreux *think-tanks*, en particulier le Vincentian Partnership of Social Justice, une ONG religieuse qui finance, avec le soutien du gouvernement, des travaux de recherche sur les budgets de référence (voir *infra*), dénoncent sans relâche les reculs sociaux, sans pour autant parvenir à peser dans le débat social (EMIN, 2014). Cette difficulté à obtenir des avancées en matière de lutte contre la pauvreté doit toutefois être mise en regard avec les priorités des acteurs sociaux lors des négociations tripartites de pacte social entre 1987 et 2006. Durant cette période, les acteurs sociaux n'ont cessé d'échanger l'application de la modération salariale dans les secteurs privé et public contre une baisse de la fiscalité sur les revenus des ménages. En soutenant une telle logique, ils ont contribué à faire du pacte social un arrangement où, contrairement aux accords corporatistes, le développement de l'État-providence demeure modeste (Delahaie, 2018). Dans un contexte où la progression des niveaux de vie passait par une baisse de la fiscalité, les revendications sociales – portées essentiellement par les acteurs de la société civile – en termes de lutte contre la pauvreté sont de fait restées peu ambitieuses (Doherty, 2011).

Des études cherchant à mesurer l'impact des budgets d'austérité sur les revenus des ménages en Irlande suggèrent que ces derniers ont davantage pesé sur les ménages ayant un faible niveau de ressources. Ces travaux ne permettent

pas d'isoler l'effet propre des mesures affectant les minima sociaux, lesquelles sont prises en compte dans l'ensemble des réformes de baisse de dépenses publiques et de hausse de la fiscalité sur les revenus. Néanmoins, ils suggèrent que les différents budgets ont plus lourdement fragilisé les populations ayant un faible niveau de ressources. Ainsi, la micro-simulation menée par Callan *et alii* (2015) à partir des données de l'enquête européenne Statistics on Income and Living Conditions (SILC, statistiques sur les revenus et les conditions de vie) aboutit à deux principales conclusions :

- les ménages dont le revenu disponible est situé dans le premier décile ont subi l'une des plus fortes baisses de niveau de vie (-12 %) entre 2008 et 2015. Les ménages du dernier décile enregistrent quant à eux une baisse de 14 % de leur revenu disponible sur la même période. Selon les auteurs, la hausse de la fiscalité et les baisses de salaire dans le secteur public ont fortement pesé sur les hauts revenus, tandis que la baisse des plafonds des prestations sociales a plus lourdement affecté les bas revenus ;

- les célibataires sans emploi ont vu leur revenu disponible chuter de plus de 22 % entre 2008 et 2015 en raison de la baisse des prestations de JSA (en particulier pour les jeunes).

S'agissant de « l'adéquation » du niveau de revenu minimum garanti en Irlande, les études existantes délivrent quelques indices sur son insuffisance pour les bénéficiaires concernés. Ainsi, Daly (2015) note que le revenu minimum d'un adulte célibataire correspondait en 2013 à près de 93 % du seuil de pauvreté monétaire tandis que ce ratio

le pays après avoir émigré et les demandeurs d'asile) n'est plus un sujet de débat en Irlande. Ce critère avait justement été introduit en 2004 en réponse aux craintes fréquemment relayées par les médias de développement de « tourisme social » (EMIN, 2014).

Tableau 4. Besoins MESL *, niveau de revenu et revenu en % du seuil de pauvreté des ménages dépendant des prestations sociales en 2016

En euros (sauf mention contraire)

	Couple avec 2 enfants (3 et 10 ans)	Couple avec 2 enfants (10 et 15 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (3 et 10 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (10 et 15 ans)	Célibataire
Besoins MESL (1)	472,4	552,8	354,7	435,2	250,6
Niveau de revenu (2)	438,9	442,8	325,4	329,2	188,0
Différence (2-1)	-33,4	-110,0	-29,3	-105,9	-62,6
Revenu en % du seuil de pauvreté	79,6	70,3	82,5	69,6	79,1

* Minimum Essential Standard of Living. Normes minimales de niveau de vie estimées par cas types.

Note : les seuils de pauvreté correspondent à 60 % du revenu médian disponible équivalent adulte.

Source : VPSJ (2016) pour les estimations des besoins MESL et les niveaux de revenu ; CSO pour le seuil de pauvreté.

s'élevait à 79 % dans le cas des couples avec deux enfants de moins de 15 ans ; ce qui souligne une vulnérabilité plus forte des familles dépendantes des minima sociaux. Ce constat est confirmé par les travaux menés sur les budgets de référence construits à partir d'une estimation par cas types des normes minimales de niveau de vie (Minimum Essential Standard of living, MESL). Initiés en 2004 par le Vincentian Partnership for Social Justice (VPSJ), les budgets de référence MESL définissent pour chaque ménage type le niveau minimum de ressources nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels¹⁴. La comparaison des budgets de référence avec le niveau de revenus des ménages dépendant des prestations sociales révèle que le système de protection sociale irlandais reste insuffisant pour leur permettre de faire face à leurs dépenses (tableau 4). Quel que soit le ménage type, le niveau de ressources est inférieur aux besoins estimés selon la

méthodologie des budgets de référence. Les catégories les plus fragilisées sont les couples ou parents isolés ayant deux enfants âgés de 10 et 15 ans.

Conclusion

Au cours des dix dernières années, même si le système socio-fiscal irlandais a contribué à contenir la montée des inégalités de revenu et de la pauvreté, les minima sociaux demeurent insuffisants pour permettre aux ménages de vivre décemment. Certes, les acteurs sociaux dénoncent sans relâche les reculs sociaux imposés par les gouvernements successifs depuis 2008, mais ces derniers peinent à peser dans le débat social. Les évolutions en cours ne datent cependant pas de la crise de 2008, elles doivent être inscrites dans des tendances de plus long terme, et en particulier les stratégies des acteurs sociaux qui ont échangé, lors de la négociation des pactes sociaux

14. Plus de 4 000 items sont pris en compte dans la définition des budgets de référence. Pour une présentation détaillée, se reporter à Collins *et al.* (2012).

entre 1987 et 2006, une modération salariale contre une réduction de la fiscalité sur les revenus des ménages. Dans ce contexte, les avancées concrètes dans le domaine de l'assistance sociale – revendiquées essentiellement par les acteurs de la société civile – sont restées modestes. Et la rupture en 2009 du pacte social, un an après l'éclatement de la crise, a sans aucun doute réduit à néant la capacité des acteurs à s'imposer dans le débat.

Sources :

- Callan T., Bercholz M., Walsh J.R. (2018), « Income Growth and Income Distribution: A Long-run View of Irish Experience », *Budget Perspectives 2018, Paper 3*, Economic and Social Research Institute, July, <https://doi.org/10.26504/bp201903>.
- Callan T., Colgan B., Logue C., Savage M., Walsh J.R. (2015), « Distributional Impact of Tax, Welfare and Public Service Pay Policies: Budget 2016 and Budgets 2009-2016 », *Quarterly Economic Commentary, Special Article*, Winter, https://www.esri.ie/pubs/QEC2015WIN_SA_Callan.pdf.
- Callan T., Regan M., Savage M., Walsh J.R. (2017), « Income Distribution in Ireland: Through Recession, Towards Recovery », *Budget Perspectives 2018, Paper 2*, Economic and Social Research Institute, June, <https://www.esri.ie/pubs/BP201802.pdf>.
- Collins M.L., Mac Mahon B., Weld G., Thornton R. (2012), « A Minimum Income Standard for Ireland. A Consensual Budget Standards Study Examining Household Types across the Lifecycle », *Blue Paper*, n° 27, The Policy Institute at Trinity College, Dublin, http://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP27_Minimum_Income_Collins.pdf.
- Daly M. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – Ireland*, European Commission, Brussels, October, <https://goo.gl/tvLuh1>.
- DEASP (2010), *Report on the Desirability and Feasibility of Introducing a Single Social Assistance Payment for People of Working Age*, November, <https://goo.gl/Hpwzpq>.
- DEASP (2018), *Statistical Information on Social Welfare Services*, Annual Report 2017, <http://m.welfare.ie/en/Pages/Annual-SWS-Statistical-Information-Report.aspx>.
- Delahaie N. (2010), « Irlande : l'austérité budgétaire pour sauver les banques », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 144-154, <https://goo.gl/pY12iG>.
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », in Rehfeldt U. (dir.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, juin, p. 141-176, <https://goo.gl/usjiQv>.
- Doherty M. (2011), « It Must Have Been Love... But it's Over Now: The Crisis and Collapse of Social Partnership in Ireland », *Transfer*, vol. 17, n° 3, p. 371-385, <https://doi.org/10.1177/1024258911410803>.
- Doorley K., Bercholz M., Callan T., Keane C., Walsh J.R. (2018), *The Gender Impact of Irish Budgetary Policy 2008-2018*, Economic and Social Research Institute & Palimentary Budget Office, October, <https://www.esri.ie/pubs/bkmnext367.pdf>.
- EMIN (2014), *Irish Minimum Income Network – Analysis of Minimum Income Schemes*, Year 1 Report 2013, March, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-ireland-year-1-report-final.pdf>.
- Hanan R. (2017), *EMIN Context Report Ireland Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, May, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-2-ireland-report-20172.pdf>.
- Judge C., Rossi É., Hardiman S., Oman C. (2016), *Disability Allowance Survey 2015*, Department of Social Protection Report, <https://www.welfare.ie/en/downloads/DSPReportonDisabilityAllowanceSurvey2015.pdf>.
- VPSJ (2016), *Budget 2017: Minimum Essential Budget Standards Impact Briefing*, October, <https://www.budgeting.ie/download/pdf/vpsj-budget2017mebsimpactbriefing.pdf>.
- Walsh J. (2010), « Adequate Income », in EAPN Ireland, *Ireland and the European Social Inclusion Strategy: Lessons Learned and the Road Ahead*, INOU Report, Dublin, p. 64-82, <https://goo.gl/8w2w6q>.
- Watson D., Maître B. (2013), « Social Transfers and Poverty Alleviation in Ireland: An Analysis of the Survey on Income and Living Conditions, 2004-2011 », *Social Inclusion Report*, n° 4, Economic and Social Research Institute/ Department of Social Protection, <https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT248.pdf>.