

Irlande

Une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie

Noëlie DELAHAIE ¹

Depuis mars 2020, la République d'Irlande fait face, comme le reste du monde, à la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, considérée comme l'une des plus graves depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Pourtant, ce pays est le seul État membre de l'Union européenne (UE 27) à afficher une croissance de son produit intérieur brut (PIB), qui progresse de 3,4 % en 2020 tandis qu'il chute de 6,1 % en moyenne européenne. Au contraire, le produit national brut (PNB) irlandais, qui tient compte du solde des revenus versés et reçus du reste du monde, ne croît que de 0,6 % en 2020. Le décalage dans l'évolution de ces deux indicateurs macroéconomiques n'est pas nouveau. Il est fréquemment souligné pour pointer les problèmes soulevés par la mesure comptable du PIB dans le cas de petites économies marquées par des flux de revenus primaires avec l'étranger très importants au regard de la richesse produite. Ce phénomène caractérise ainsi l'Irlande, considérée par l'OCDE comme

l'économie la plus ouverte sur l'extérieur au monde (OECD, 2020) : une partie de la richesse créée par les entreprises étrangères implantées sur son territoire est en effet reversée à l'étranger sous forme de dividendes et n'est pas réinjectée dans l'économie domestique ².

Si la croissance irlandaise est souvent attribuée par les économistes à un « mirage statistique », la situation du pays apparaît surprenante à double titre. D'abord parce que les autorités irlandaises, qui redoutent dès mars 2020 que le système de santé public ne puisse pas faire face à l'afflux de patients (Delahaie 2020), ont instauré plusieurs périodes de confinement considérées comme parmi les plus longues et les plus strictes d'Europe. L'indicateur de « sévérité » des restrictions économiques et sociales (Stringency index) construit par l'Université d'Oxford atteint 80,56 en date du 24 avril 2021 en Irlande, soit le niveau le plus élevé dans l'UE 27 ³. Ensuite, parce que la situation

1. Chercheure à l'Ires.

2. Voir par exemple les analyses d'A. Mirlicourtois : « Les comptes extravagants de l'Irlande dans la crise », Xerfi Canal, 1^{er} décembre 2020, <https://bit.ly/3fLooU4> ; « L'Irlande en pleine croissance... sauf pour les Irlandais », Xerfi Canal, 23 mars 2021, <https://bit.ly/3cfQAMF>.

3. Cet indicateur est construit à partir de plusieurs critères, en particulier la fermeture des écoles, des lieux de travail et des commerces ainsi que les limitations de déplacement : <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-map>.

économique contraste très fortement avec celle connue par l'Irlande durant la crise économique et financière internationale de 2008. De nature très différente de la crise sanitaire puisqu'elle trouve son origine dans les excès du secteur bancaire dans le sillage de l'éclatement de la bulle immobilière en 2007, la récession de 2008 s'est rapidement transformée en une crise budgétaire (Delahaie, 2009, 2010) : en 2009, au plus fort de la crise, le PIB et le PNB irlandais chutent respectivement de 9,5 % et de 12,8 %⁴ tandis que le taux de chômage atteint 15 % de la population active. Marquant une rupture avec les années de *boom* économique qui ont valu à l'Irlande le surnom de « Tigre celtique », la crise de 2008 a révélé les fragilités de son modèle de croissance, fondé sur une stratégie de *dumping* fiscal pour attirer des multinationales étrangères exportatrices de biens et services, en particulier américaines.

Plus d'une décennie plus tard, alors que la crise sanitaire affecte profondément l'économie de la plupart des États membres de l'UE 27, la remarquable résilience de l'Irlande est cette fois-ci liée au dynamisme des exportations des multinationales étrangères du secteur de l'industrie pharmaceutique et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces entreprises contribuent-elles réellement à l'économie irlandaise ? Leur croissance se répercute-t-elle sur le reste de l'économie ? Profitelle à la population ? L'analyse des ressorts et de la mesure comptable de la croissance irlandaise soulève la nécessité d'un débat sur la politique fiscale à l'égard des entreprises.

Une économie à deux vitesses face à la pandémie

D'après les statistiques publiques, la progression soutenue des exportations, en particulier dans les secteurs de l'industrie pharmaceutique et des TIC, a permis de faire face au choc économique provoqué par la pandémie. Cette croissance ne s'accompagne toutefois pas d'une progression de l'emploi ni de la consommation, ce qui suggère une déconnexion entre le PIB et les revenus des Irlandais.

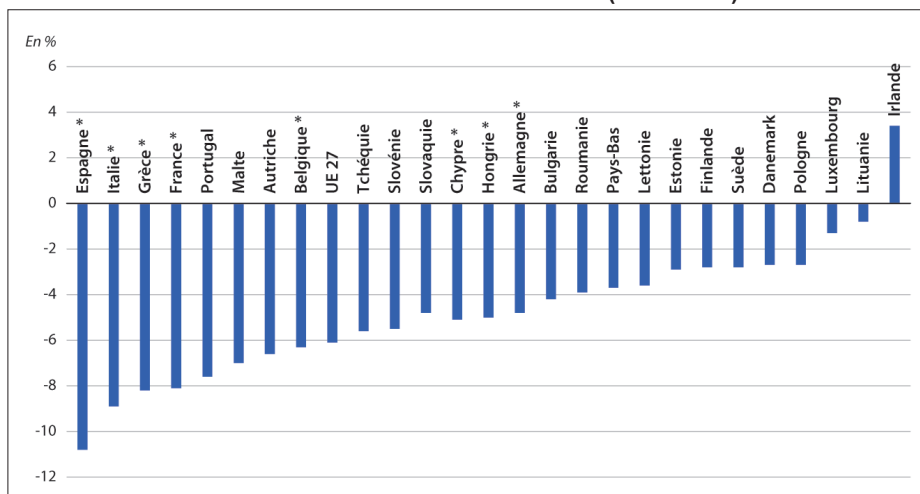
Une croissance soutenue par les exportations des entreprises multinationales...

En dépit de la pandémie, l'Irlande est le seul pays de l'UE 27 à afficher une croissance du PIB (+3,4 %) entre 2019 et 2020 (graphique 1). Les plus fortes baisses sont enregistrées en Espagne (-11 %), en France et en Grèce (environ -8 %) ainsi qu'en Italie (-9 %). D'après les prévisions de l'Economic and Social Research Institute (ESRI), la progression du PIB irlandais devrait se poursuivre en 2021 (+4,4 %) et en 2022 (+5,2 %) (McQuinn *et al.*, 2021).

Le PNB progresse quant à lui plus lentement (+0,6 % en 2020 contre 7 % en 2019) mais son évolution positive suggère que la croissance est surtout imputable à l'activité des entreprises étrangères implantées sur le territoire (encadré 1). Selon le Central Statistics Office (CSO), la valeur ajoutée produite par les multinationales étrangères a en effet progressé de 18,5 % en 2020 (contre 6,9 % en 2019) tandis qu'elle a décliné de 9,5 % dans les autres entreprises (contre

4. Voir les données disponibles sur le site du CSO : <https://bit.ly/3cyk09h>.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB dans les États membres de l'UE 27 (2019-2020)



Lecture : Entre 2019 et 2020, le PIB a progressé de 3,4 % en Irlande.

Note : Les données concernant les pays suivis d'une (*) sont des prévisions.

Source : Eurostat, comptes nationaux annuels (2021). Données consultées sur le site d'Eurostat et mises à jour le 31 mai 2021 : <https://bit.ly/3vSgPAZ>.

4,5 % en 2019), soit un taux de croissance global de 2,5 %⁵.

Une analyse détaillée par secteur d'activité confirme que la pandémie s'est traduite par une économie à « deux vitesses » (O'Toole, 2020), dans laquelle prospèrent les activités de l'industrie manufacturière et des TIC, des secteurs historiquement dominés par les firmes multinationales étrangères qui s'implantent en Irlande pour des raisons d'optimisation fiscale⁶ (Delahaie, 2010) : ces deux secteurs enregistrent respectivement une croissance de la valeur ajoutée produite de 15,2 % et 14,3 % entre fin 2019 et fin 2020 (graphique 3). Le reste de l'économie est en revanche lourdement affecté

par la pandémie et les interruptions d'activité qui en ont résulté : comme ailleurs en Europe, le secteur des arts et spectacles est celui qui enregistre la plus forte baisse de dépenses de consommation des ménages (Coffey *et al.*, 2021), avec pour résultat une chute de la valeur ajoutée de 54,4 %. Viennent ensuite le secteur du commerce, transports et hôtellerie-restauration (-16,7 %), celui des services aux entreprises et administrations (-15,5 %) et la construction (-12,7 %). D'autres secteurs, allant des activités immobilières aux administrations publiques, moins impactés par les confinements successifs, affichent quant à eux une baisse plus modérée de la valeur ajoutée (de -1,7 % à -1,1 %).

5. Voir le site web du CSO : <https://bit.ly/3cykhJl>.

6. Comme nous le soulignons plus loin, l'Irlande est en effet historiquement connue pour héberger les plus grandes firmes du secteur numérique ou les « géants du web », c'est-à-dire les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft).

Encadré 1

Du PIB au PNB

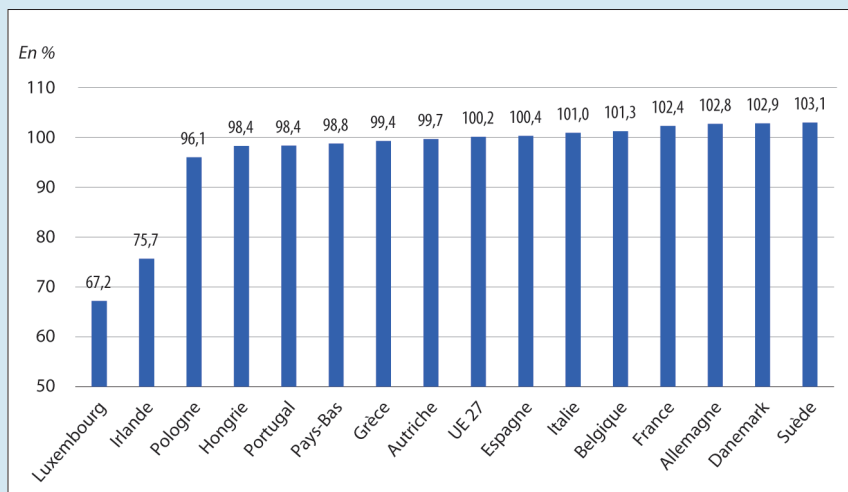
Si le PIB demeure l'indicateur le plus fréquemment utilisé en comparaison internationale, il demeure insuffisant pour rendre compte de la richesse effective de la population résidente dans le cas de petites économies connaissant des flux de revenus primaires avec l'étranger importants au regard de la richesse produite (dividendes, salaires, etc.). En effet, une partie importante des richesses, comptabilisées dans le PIB et produites en Irlande, est reversée sous forme de dividendes à l'étranger au lieu d'être réinjectée dans l'économie domestique (sans que ces flux soient compensés par des flux de revenus primaires arrivant en Irlande). Selon l'approche « produit »¹ de la comptabilité nationale, le PIB représente la somme des valeurs ajoutées produites par les opérateurs résidant sur le territoire, augmentée des impôts sur les produits et diminuée des subventions sur les produits. Le PNB correspond quant à lui aux revenus reçus par les opérateurs résidents, que ces revenus proviennent d'Irlande ou de l'étranger. Par exemple, la valeur ajoutée produite en Irlande par une entreprise américaine est prise en compte dans le PIB mais la part de cette valeur ajoutée versée à des non-résidents (dividendes et salaires versées à des non-résidents) n'est pas prise en compte dans le PNB. Inversement, les revenus (dividendes, salaires...) versés par des entreprises implantées hors d'Irlande (qu'elles soient irlandaises ou non) à des résidents (actionnaires ou salariés résidant en Irlande) sont comptabilisés dans le calcul du PNB irlandais, mais pas dans son PIB. En somme, le PNB correspond au PIB, auquel les revenus primaires en provenance de l'étranger sont ajoutés et ceux versés à l'étranger déduits.

La comparaison entre le niveau du PIB et celui du PNB donne une indication de l'écart considérable entre les revenus primaires versés à l'étranger et ceux reçus de l'étranger, et dans le cas de l'Irlande, du poids des entreprises multinationales étrangères dans l'économie du pays (graphique 2). En 2020, le PNB représente 75,7 % du PIB, ce qui signifie que près de 25 % de la valeur ajoutée prise en compte dans le calcul du PIB ne bénéficie pas à l'économie domestique. Entre 2019 et 2020, le ratio a baissé de 2,1 points de pourcentage, signifiant que les revenus transférés à l'étranger ont augmenté plus vite que les revenus versés aux Irlandais. À l'exception du Luxembourg – pour lequel jouent à la fois les flux importants de salaires versés aux travailleurs frontaliers résidant en France, en Belgique et en Allemagne et les flux de revenus du capital stimulés par des politiques favorables aux multinationales du secteur de la finance –, on constate que le PNB et le PIB sont assez proches dans la plupart des autres États membres. En somme, si le PIB est un indicateur acceptable de mesure de la richesse des habitants pour la plupart des pays, il ne l'est pas dans le cas de l'Irlande ou du Luxembourg.

1. Deux autres approches peuvent être utilisées. L'approche « demande » considère le PIB comme étant la somme des emplois finals (dépenses de consommation finale, formation brute de capital), augmentée des exportations et diminuée des importations. Enfin, l'approche « revenus » mesure le PIB comme étant la somme des revenus primaires engendrés par la production, ajoutée des impôts et importations et diminuée des subventions.

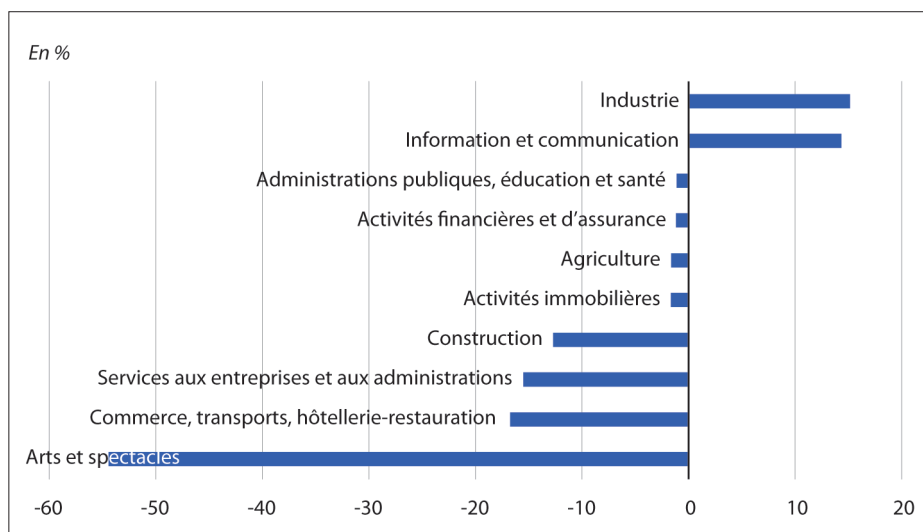


Graphique 2. Part du PNB dans le PIB en 2020



Lecture : En 2020, le PNB représente 75,7 % du PIB en Irlande contre 100,2 % en moyenne dans l'UE 27.
 Source : Eurostat, données AMECO de 2021.

Graphique 3. Évolution de la valeur ajoutée par secteur d'activité entre fin 2019 et fin 2020



Lecture : entre fin 2019 et fin 2020, la valeur ajoutée produite par les entreprises de l'industrie manufacturière a progressé de 15,2 %.
 Source : Comptes nationaux trimestriels, CSO (2021).

La résilience de l'économie irlandaise est enfin imputable à la progression des exportations de produits pharmaceutiques (+27,4 %) et de services liés aux TIC (+13 %) alors même que celles-ci baissent dans l'ensemble des autres secteurs de l'économie. Les exportations qui représentaient 120 % du PIB en 2019 ⁷ ont ainsi progressé de 6,2 % en 2020 (McQuinn *et al.*, 2021). Combiné à une baisse des importations de plus de 11 %, il en résulte un excédent commercial que l'Irlande n'avait jusqu'alors jamais atteint (Central Bank of Ireland, 2021).

... mais qui ne profite pas à la population

Selon les estimations de l'ESRI, la consommation des ménages, après avoir crû de 3,2 % en 2019, a chuté de 9,0 % en 2020 (McQuinn *et al.*, 2021) contre -2,9 % en moyenne dans l'UE ²⁷ (Eurostat, 2021). Et cette baisse est encore plus forte que celle enregistrée en 2009 (-6,9 %) lorsque le pays est brutalement frappé par la crise financière et économique internationale. De même, les investissements, qui affichaient une progression de 74,8 % en 2019, ont chuté de 32,3 % en raison des répercussions de la pandémie sur les activités de biens d'équipement et de construction. Le déclin des investissements est trois fois plus important qu'en France et dix fois plus qu'en Allemagne ⁸.

Du côté du marché du travail, le gouvernement met en place dès mars 2020 des mesures visant à limiter l'impact de la crise sur les revenus des ménages. Parmi celles-ci figure l'indemnité pandémique de chômage (« Pandemic unemployment payment », PUP) à destination des salariés perdant leur emploi et des travailleurs indépendants cessant leur activité. Pour ceux restés en emploi, le système de subvention salariale (« Temporary wage subsidy scheme », TWSS) permet aux employeurs de compenser la baisse de salaire engendrée par la réduction du nombre d'heures travaillées. En 2020, plus de 70 % des bénéficiaires du PUP et 60 % des bénéficiaires du TWSS sont concentrés dans les secteurs les plus affectés par la crise, à savoir l'hôtellerie-restauration, les services aux entreprises, les arts et spectacles et la construction. Selon les estimations du CSO en 2020 ⁹, en dépit des mesures de soutien, les salaires moyens auraient diminué de près de 1 % entre septembre 2019 et septembre 2020 ¹⁰.

S'agissant de l'emploi, alors que l'Irlande peine encore début 2020 à retrouver son niveau d'avant-crise, la situation se dégrade. Selon les données de l'enquête européenne sur la force de travail (« Labor Force Survey ») citées par McQuinn *et alii* (2021), plus de 2,3 millions de personnes sont encore en emploi à la fin du 4^e trimestre 2020 au sens des conventions

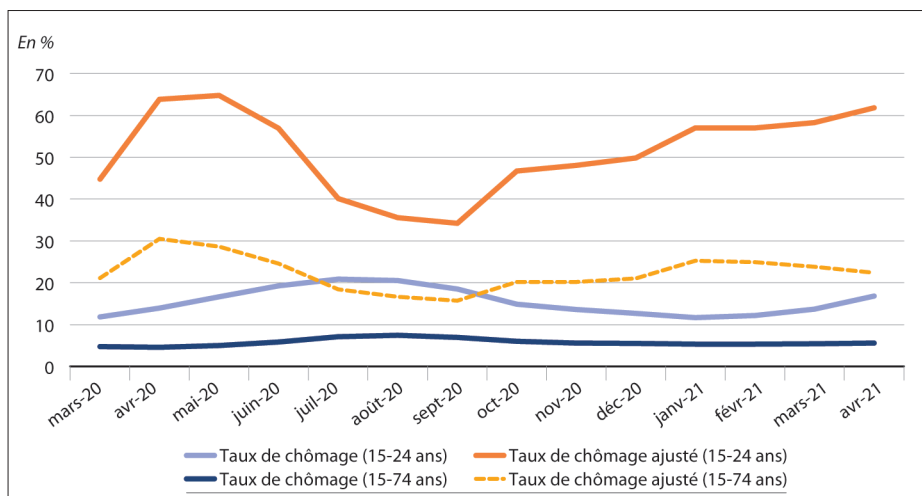
7. L'Irlande est caractérisée par son dynamisme des exportations, surtout depuis 2015 avec le développement important des contrats de « travail à façon », en particulier dans le secteur électronique. Par ce contrat, une entreprise irlandaise fait assurer la fabrication de ses produits par une entreprise basée à l'étranger tout en conservant la propriété économique sur cette production. Les exportations liées au travail à façon ne passent donc pas la frontière irlandaise mais elles correspondent aux marges réalisées à l'étranger et sont comptabilisées dans les échanges de biens. Pour une analyse plus détaillée, se référer à Montornès et Khder (2021) et Khder *et al.* (2020) qui étudient l'effet des transferts des multinationales sur la croissance irlandaise.
8. A. Mirlicourtois, « L'Irlande en pleine croissance... sauf pour les Irlandais », Xerfi Canal, 23 mars 2021, <https://bit.ly/3cfQAMF>.
9. <https://bit.ly/3wVFPq>.
10. Sans la mise en place des mesures de soutien, la baisse des salaires aurait été de près de 6 %.

du Bureau international du travail (BIT). En déduisant les bénéficiaires du PUP, le CSO estime le niveau de l'emploi « ajusté du Covid-19 » à plus de 1,97 million de personnes ¹¹, soit une baisse de 16,5 % par rapport au niveau enregistré à la fin du dernier trimestre 2019 (2,36 millions d'individus). Si le taux de chômage mesuré selon la technique traditionnelle progresse légèrement depuis le début de la pandémie, le taux de chômage mensuel « ajusté du Covid-19 » (« COVID-19 adjusted unemployment rate »), qui inclut les bénéficiaires du PUP ¹², connaît en revanche d'importantes fluctuations au

gré des durcissements et relâchements des restrictions sanitaires (graphique 4).

En mars 2020, le taux de chômage « ajusté du Covid-19 » s'élève à plus de 20 %, avant d'atteindre un pic à plus de 30 % en avril. Puis cet indicateur diminue jusqu'en septembre 2020 avant de connaître une nouvelle progression, suite à la réintroduction de mesures de confinement. En avril 2021, le taux se stabilise à près de 22 %. Les jeunes apparaissent particulièrement vulnérables face à la pandémie : en avril 2021, le taux de chômage ajusté pour les 15-24 ans atteint un pic à plus de 60 % en avril 2021 contre près de 45 % un an plus tôt.

Graphique 4. Taux de chômage mensuel et taux de chômage « ajusté du Covid-19 » (mars 2020-avril 2021)



Source : CSO (2021).

11. Au début de la crise sanitaire, le CSO a décidé de produire une mesure supplémentaire du niveau de l'emploi de manière à tenir compte des effets de la crise sur le marché du travail. Cette nouvelle mesure « ajustée du Covid-19 » ne prend pas en compte les bénéficiaires du PUP.
12. Comme pour l'estimation du niveau de l'emploi, le CSO produit une nouvelle mesure pour tenir compte des bénéficiaires du PUP. L'indicateur calculé repose sur l'hypothèse que ses bénéficiaires remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'indemnité chômage. Le taux de chômage mensuel « ajusté du Covid-19 » doit donc être considéré comme la limite supérieure du taux réel et le taux de chômage mensuel standard comme la limite inférieure.

Une contribution artificielle des multinationales étrangères à la croissance irlandaise

Les grandeurs macroéconomiques observées en 2020 font apparaître une économie à deux vitesses dans laquelle la croissance, qui ne profite pas vraiment aux résidents irlandais mais plutôt aux actionnaires non résidents, est tirée par les activités exportatrices des grandes firmes multinationales de l'industrie pharmaceutique et des TIC. Ce constat n'est pas nouveau : l'Irlande est depuis de nombreuses décennies dépendante des multinationales étrangères¹³. Depuis plus de 60 ans, les gouvernements successifs ont en effet cherché à fonder le modèle de croissance irlandais sur les investissements directs étrangers (IDE) grâce à une fiscalité très attractive (Regan, Brazys 2017 ; Brazys, Regan, 2021). Actuellement, le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés, inchangé depuis 1995, s'élève à 12,5 % contre 22 % en moyenne dans l'UE, soit le niveau le plus bas de l'UE après la Hongrie (9 %). Cette fiscalité est assortie de nombreux mécanismes d'exemption permettant aux entreprises de réduire leurs bénéfices imposables. Or les montants associés à ces exemptions sont pris en compte dans la mesure du PIB, ce qui a poussé, au milieu des années 2010, le CSO à engager une réflexion sur des indicateurs alternatifs de la richesse réelle de l'Irlande.

Un modèle de croissance historiquement fondé sur une fiscalité attractive

Comme le mentionnent Brazys et Regan (2021), l'émergence d'un « régime

fiscal à basse taxation » (« *low corporate tax regime* ») trouve son origine dans une loi sur les allègements fiscaux sur les exportations (Export Relief Act) adoptée en 1956 au moment où les États-Unis deviennent une source importante d'IDE. Jusqu'alors, les différents gouvernements irlandais maintiennent une politique protectionniste en imposant des restrictions aux multinationales étrangères afin de dissuader la présence de capitaux britanniques dans l'économie nationale (Brazys, Regan, 2021). Au début des années 1960, l'Irlande commence à nouer des relations privilégiées avec les États-Unis avec la création d'une agence semi-gouvernementale de promotion des IDE en Irlande (Industrial Development Authority, IDA), laquelle joue un rôle de *lobbying* actif dans l'implantation des grandes entreprises étrangères sur le territoire.

Jusqu'au début des années 1980, toute entreprise désireuse d'exporter depuis l'Irlande bénéficie d'une fiscalité nulle alors même que ses bénéfices sont reversés à l'étranger. Sous la pression de la Communauté économique européenne (CEE), que le pays rejoint en 1973, le gouvernement introduit finalement une taxe de 10 % sur les bénéfices liés aux IDE des industries exportatrices. Ce taux d'imposition est relevé au milieu des années 1990 à 12,5 % à la demande de l'UE, qui considère que le système irlandais met à mal les règles du marché unique. En contrepartie, le seuil ne s'applique plus seulement aux montants des bénéfices tirés des exportations mais à l'ensemble des revenus commerciaux des entreprises, ce qui renforce le caractère attractif du système fiscal à leur égard.

13. Les multinationales sous capitaux étrangers représentent près de 84 % des firmes multinationales établies en Irlande et elles emploient près de 32 % de la main-d'œuvre en Irlande (McCarthy, 2021).

Les avantages du système irlandais ne se limitent pas à un impôt sur les bénéfices des sociétés parmi les plus bas d'Europe. Il existe en effet de nombreuses incitations fiscales qui permettent aux entreprises de réduire la base de leurs revenus imposables. Jusqu'en 2015, le système du « double-irlandais » ou de la « doublette irlandaise » (« Double-Irish Taxes scheme »), a permis aux firmes multinationales, en particulier des TIC, de mettre en place en toute légalité des montages financiers en vue de minimiser leurs impôts. Le principe revient pour ces multinationales à créer en Irlande une société dite hybride, qui relève du droit commercial mais n'est pas résidente fiscalement. La résidence fiscale est établie ailleurs, fréquemment dans un paradis fiscal, ce qui a aidé de nombreuses multinationales comme Apple¹⁴ ou Google à optimiser voire éluder leur impôt pendant de nombreuses années (Brazys, Regan, 2021).

En 2015, sous la pression croissante de l'OCDE et de l'UE, le gouvernement irlandais se résigne à abolir la « doublette irlandaise » en laissant toutefois une certaine souplesse aux entreprises puisque celles-ci disposent d'un délai de cinq ans pour se mettre en conformité avec la loi. En parallèle, le gouvernement modifie le régime fiscal applicable à la propriété intellectuelle en élargissant le champ de la déduction des bénéfices aux amortissements sur les actifs incorporels, ce qui permet un taux effectif d'imposition de 0 % sur les revenus correspondants. Enfin, le régime fiscal irlandais prévoit un crédit d'impôt de 25 % pour la recherche et développement ainsi qu'un régime favorable aux brevets (Knowledge

Development Box) par lequel les entreprises peuvent déduire de leurs revenus imposables ceux tirés des brevets et bénéficier ainsi d'un taux d'imposition réduit de 6,25 % (au lieu de 12,5 %).

En somme, les avantages fiscaux, associés à la « protection juridique des revenus, l'accès au marché européen et l'adhésion à la zone euro confèrent des avantages à l'Irlande en soi et par rapport aux centres *offshores* et aux paradis fiscaux en termes de réglementation » (Khder *et al.*, 2020:186). Tous ces éléments se combinent pour faire de l'Irlande l'une des économies les plus globalisées des pays de l'OCDE et une terre d'accueil des multinationales, en particulier américaines. Une étude de Tørsløv *et alii* (2020) qualifie ainsi l'Irlande de plus grand « paradis fiscal » au monde : en 2015, les multinationales étrangères ont transféré 90 milliards d'euros de bénéfices en Irlande, soit plus que les Caraïbes (83 milliards d'euros), la Suisse (49 milliards d'euros) et les Pays-Bas (48 milliards d'euros). Selon l'OCDE, les États-Unis sont le premier investisseur en Irlande bien qu'ils ne représentent que 24 % des IDE entrants, les multinationales américaines y investissant par l'intermédiaire de pays tiers comme les Pays-Bas, le Luxembourg et les centres financiers *offshore* (îles Caïmans et Bermudes). Toutes origines confondues, les IDE représentent 247 % du PIB de l'Irlande en 2017, soit le niveau le plus élevé après le Luxembourg, et 56 % de ces IDE correspondent à des relocalisations de sièges sociaux dans ce pays (OECD, 2020). Or, les bénéfices récoltés reviennent à l'investisseur étranger et ne sont pas réinjectés dans l'économie domestique.

14. À titre d'illustration, la Commission européenne estime qu'Apple a payé un impôt sur les bénéfices de l'ordre de 0,0005 % en 2014 grâce au système de la doublette irlandaise. Voir V. Malingre, « Fiscalité des GAFA, la Commission européenne perd une manche face à Apple », *Le Monde*, 16 juillet 2020.

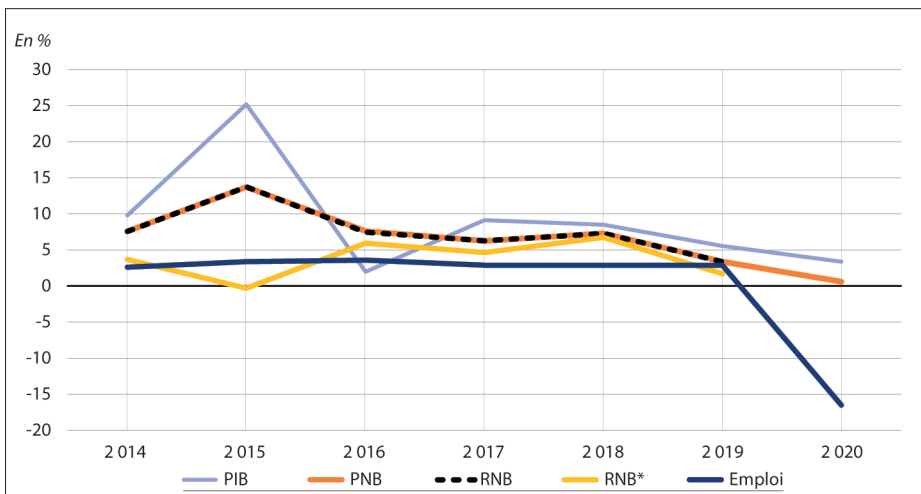
**Vers des indicateurs alternatifs :
du produit intérieur brut
au revenu national brut « modifié »**

Le poids des multinationales dans l'économie est tel qu'il conduit à surestimer la mesure traditionnelle de la croissance irlandaise. Si le PIB demeure un indicateur privilégié en comparaison internationale, il ne suffit pas à rendre compte de la richesse réelle du pays, comme l'ont révélé les estimations du CSO qui a révisé la croissance de cet indicateur de 7 à 25,6 % en 2015. Cette croissance est apparue très vite artificielle pour de nombreux économistes, à l'instar de Krugman qui compare, sur le réseau social Twitter, l'économie irlandaise à « l'économie de Leprechaun »¹⁵, ou encore de FitzGerald (2018). En effet, cette croissance ne

correspond pas à une hausse de l'emploi mais elle est surtout imputable à la relocalisation d'actifs immatériels existants par des multinationales (Khder *et al.*, 2020) dans la foulée de la réforme sur la fiscalité applicable à la propriété intellectuelle en 2015 (voir *supra*).

Face aux doutes émis par les institutions internationales, le CSO met en place dès 2015 un groupe d'experts, le Groupe d'étude des statistiques économiques (Economic Statistics Review Group, ESRG), qui a pour mission d'élaborer des recommandations sur la construction d'indicateurs alternatifs au PIB et au PNB, qui permettraient d'appréhender les effets de la globalisation sur l'économie irlandaise. Ces travaux (ESRG, 2016) donnent lieu à la construction d'un

**Graphique 5. Indicateurs de croissance (à prix constants)
et emploi (2014-2020)**



Note : Les données relatives au RNB et au RNB* pour l'année 2020 ne sont pas disponibles. L'évolution de l'emploi en 2020 reprend la mesure « ajustée du Covid-19 » proposée par le CSO.

Source : Comptes nationaux annuels (CSO) et enquête européenne sur la force de travail (Eurostat) : <https://bit.ly/3pkiEDT>.

15. « Leprechaun economics: Ireland reports 26 percent growth! But it doesn't make sense. Why are these in GDP? », @paulkrugman, July 12, 2016, pic.twitter.com/h6M0LhQkSd. Le Leprechaun est un lutin très populaire dans les histoires traditionnelles irlandaises.

nouvel indicateur de la croissance : le « revenu national brut modifié » (Modified Gross national income), désigné sous l'acronyme « GNI* » (ou « RNB* » dans sa traduction française) (encadré 2). Cette nouvelle mesure corrige le PIB non seulement du poids des multinationales mais aussi des trois principales distorsions identifiées par l'ESRG : les profits réalisés (et non redistribués) par les multinationales ayant relocalisé leur siège en Irlande, la dépréciation des actifs immatériels ainsi que les activités de *leasing* de flotte aérienne.

Les données sur le site du CSO montrent combien la croissance du PIB est affectée par les activités des multinationales implantées en Irlande (graphique 5). Mis à part le pic « anormal » observé en 2015 et lié essentiellement aux distorsions engendrées par les transferts de propriété intellectuelle, le PIB progresse en moyenne de 10,5 % annuellement depuis 2014. Une fois les distorsions gommées, le RNB*, qui mesure la richesse réelle du pays, apparaît moins volatil et croît plus lentement (environ 4,6 % en moyenne sur la période). De surcroît, les évolutions de l'emploi (+3 % en moyenne sur la période) montrent à quel point la croissance irlandaise est déconnectée de la situation réelle des Irlandais.

**Le débat sur la fiscalité
des entreprises constamment évité**

Depuis près d'une décennie, les stratégies d'optimisation fiscale pratiquées par les multinationales en Irlande sont devenues un enjeu politique majeur, comme en témoigne la décision de la

Commission européenne en 2015 de condamner l'Irlande à réclamer 13 milliards d'euros d'arriérés d'impôts à Apple¹⁶. Les tensions politiques entre l'Irlande et la Commission européenne ne sont pas nouvelles ; elles ont émergé à l'occasion de la crise financière de 2008 lorsque le gouvernement s'est résigné en 2010 à accepter le plan d'aide internationale coordonné par la troïka (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Commission européenne) en contrepartie de mesures d'austérité budgétaire et, aux termes d'après négociations, du maintien du taux d'imposition sur les sociétés à 12,5 % (Delahaie, 2010).

Si le modèle de croissance irlandais et ses fragilités sont bien documentés dans la littérature académique (voir par exemple Regan, Brazys, 2017 ; Brazys, Regan, 2021), ils sont rarement l'objet de débats publics en Irlande. La politique fiscale des entreprises demeure un domaine caractérisé par une forte interaction entre « l'élite des entreprises » et l'État (Bohle, Regan, 2021). Les organisations syndicales ne montrent pas de volonté (ou n'ont pas la capacité ?) de faire pression sur les autorités en la matière bien qu'elles prennent officiellement une position de principe en faveur d'une taxation plus large des entreprises. Ce constat est sans doute lié à la tradition de négociation des pactes sociaux entre 1987 et 2006, et à l'échange de la modération salariale en contrepartie d'une politique fiscale avantageuse tant pour les ménages que pour les entreprises. Et ces échanges de concessions ont toujours été perçus comme une solution de « moindre mal » tant que les Irlandais bénéficiaient de la croissance qui a marqué les

16. En 2020, la Cour de justice de l'UE a finalement donné raison à l'Irlande. Voir V. Malingre, « Fiscalité des GAFAs, la commission européenne perd une manche face à Apple », *Le Monde*, 16 juillet 2020.

Encadré 2

Les principales distorsions de la croissance irlandaise et sa mesure corrigée

En proposant l'indicateur de revenu national brut modifié (RNB*), l'objectif du CSO est de gommer les principaux effets de la globalisation sur la mesure comptable du PIB. Trois principales distorsions sont identifiées.

La première est liée à l'effet des relocalisations des sièges sociaux des multinationales étrangères en Irlande (« *redomiciliated Plcs* » ou « *inversion* »). Leurs bénéfices tirés des opérations mondiales sont traités dans la comptabilité nationale comme des revenus de la production basée à l'étranger mais ils ne sont pas redistribués aux résidents irlandais. L'impôt payé sur l'activité exercée à l'étranger est déduit de tout impôt irlandais à payer sur les revenus imposables. Au final, l'imposition d'une entité relocalisée qui agit comme une société *holding* est faible, voire nulle et les bénéfices comptabilisés augmentent artificiellement le PIB. Selon le CSO, en 2019, les bénéfices non redistribués et liés à la relocalisation des sièges sociaux représentent 1 % du PIB.

La deuxième distorsion identifiée est liée aux activités des entreprises engagées dans la location d'avions (*aircraft leasing*). L'Irlande est en effet considérée comme une plateforme importante dans ce secteur : 50 % des avions commerciaux loués dans le monde sont gérés sur le territoire (Department of Finance, 2018). Selon le CSO, les exportations de *leasing* opérationnel (dont la majeure partie provient du *leasing* d'avions) ont été multipliées par trois entre 2008 et 2016 et représentent environ 9 % des exportations de services. Or le montant de la dépréciation associée à ces actifs détenus en Irlande est de l'ordre de 2 % du PIB alors que l'activité réelle représentait moins de 0,2 % du PIB en 2019.

Enfin, la troisième distorsion est liée à relocalisation d'actifs de propriété intellectuelle depuis 2015 et constitue de loin la source la plus importante de distorsion. Certaines entreprises multinationales, qui avaient auparavant délocalisé à l'étranger leurs actifs de propriété intellectuelle générant des revenus élevés, les ont rapatriés en Irlande à partir de 2015. En 2019, les dépréciations sur ces actifs correspondent ainsi à 14 % du PIB.

Le tableau 1 résume les différentes étapes comptables permettant le passage du PIB au RNB* et la part que représente chaque indicateur dans le PIB¹. En 2019, le RNB*, qui gomme l'ensemble des effets liés à la globalisation, représente 60 % du PIB. En d'autres termes, 40 % du PIB correspond à des richesses « artificielles ».

1. Le revenu national brut (RNB) a remplacé le PNB dans nombreux pays en Europe. En France, cet indicateur est utilisé depuis 1993 par exemple. En Irlande, le RNB et PNB étant très proches, le CSO continue à privilégier le PNB dans ses analyses de la croissance économique. Voir graphique 5.



Tableau 1. Du PIB au RNB* : étapes et parts du PIB

En %

PIB	Somme des valeurs ajoutées produites par les opérateurs résidant sur le territoire + impôts sur les produits - subventions sur les produits	100 %
PNB	+ revenus des opérateurs irlandais basés à l'étranger - revenus des opérateurs étrangers basés en Irlande	77,04 %
RNB ¹	+ subventions reçues de l'UE - taxes payées à l'UE	77,40 %
RNB*	- revenus redistribués à l'étranger et liés à la relocalisation de sièges sociaux en Irlande - dépréciation des actifs corporels des firmes de <i>leasing</i> d'avions - dépréciation des actifs de propriété intellectuelle des firmes multinationales	60,02 %

1. Les calculs ont été réalisés ici à partir des données issues des comptes nationaux annuels et disponibles sur le site du CSO : <https://bit.ly/3cyk09h>.

années de *boom* économique en Irlande (Delahaie, 2018). Suite à la crise économique de 2008, la tradition de pacte social a d'ailleurs volé en éclats, lorsque le gouvernement a rompu unilatéralement le dernier pacte signé en 2006, signalant qu'il n'avait plus besoin du soutien des organisations syndicales pour imposer sa politique d'austérité (Culpepper, Regan 2014).

Enfin, la population irlandaise elle-même ne semble pas désireuse d'un réel débat sur la fiscalité. À partir d'une enquête expérimentale sur les réactions publiques à l'affaire Apple de 2015, Kneafsey et Regan (2020) montrent que la décision du gouvernement irlandais de faire appel et de contester la décision de la Commission européenne a bénéficié d'un large soutien public alors même que la population a accepté de nombreux sacrifices à l'occasion de la politique budgétaire restrictive menée entre 2008

et 2012. L'hypothèse avancée par les auteurs tient à la manière dont les médias¹⁷ abordent le sujet et façonnent les opinions publiques : le régime fiscal est souvent présenté comme la clé du succès économique du pays tandis que les interventions de l'UE sont vues comme des menaces à l'encontre de sa souveraineté. Dans ce contexte, la présence des multinationales étrangères sur le territoire demeure la clé du succès économique.

Conclusion

Face à la pandémie, le dynamisme de l'économie irlandaise est avant tout lié à la croissance des exportations de produits pharmaceutiques et de services informatiques, deux secteurs ayant particulièrement profité de la crise sanitaire. Cette croissance, qui ne correspond pas à une amélioration du marché du travail ni des revenus des résidents irlandais,

17. L'enquête porte sur les deux principaux quotidiens du pays, les plus lus : *The Irish Times* et *The Irish Independent*.

repose toutefois sur un modèle de croissance fragile et fondé sur les exportations des entreprises multinationales étrangères. Celles-ci, qui font le choix de s'implanter en Irlande pour des raisons d'optimisation fiscale, mettent en place des montages financiers afin de réduire leurs bénéfices imposables. Or les bénéfices générés ne sont pas réinjectés dans l'économie, ce qui gonfle de manière artificielle la croissance économique irlandaise mesurée en termes de produit intérieur brut (PIB). Alors que l'institut irlandais des statistiques produit depuis 2016 un nouvel indicateur, inférieur de près de 40 % au PIB, le revenu national modifié (RNB*), afin de gommer les distorsions liées aux activités des multinationales, celui-ci n'est pas pris en compte dans l'élaboration des politiques économiques du pays ni dans les comparaisons internationales. Les effets liés à la globalisation font finalement de la croissance économique un mirage statistique.

Ce phénomène de croissance « artificielle » n'est pas nouveau : l'Irlande mise depuis plusieurs décennies sur une fiscalité attractive pour attirer les investissements directs étrangers et le régime fiscal n'a jamais fait l'objet d'un réel débat politique et social en Irlande. En avril 2021, la proposition de Janet Yellen, secrétaire américaine du Trésor, de fixer un taux d'imposition minimal mondial sur les sociétés à 21 %, abaissé à 15 % depuis, a été officiellement rejeté par le gouvernement irlandais. Certes, le projet américain a reçu le soutien de l'OCDE, mais le gouvernement continue à minorer les enjeux d'une telle réforme et mise sur l'opposition d'autres États-membres de l'Union européenne, comme la Hongrie ¹⁸.

Sources :

Bohle D., Regan A. (2021), « The comparative political economy of growth models: Explaining the continuity of FDI-led growth in Ireland and Hungary », *Politics & Society*, vol. 49, n° 1, p. 75-106, <https://doi.org/10.1177/0032329220985723>.

Brazys S., Regan A. (2021), *The Role of Corporate Tax in Ireland's Foreign Direct Investment Growth Model*, Research report prepared for Irish delegation to the Greens/EFA group, Brussels, <https://bit.ly/34K06DM>.

Central Bank of Ireland (2021), *Quarterly Bulletin*, QB2, April, <https://bit.ly/3cdqR7E>.

Coffey C., Doorley K., O'Toole C., Roantree B. (2021), « The effect of the COVID-19 pandemic on consumption and indirect tax in Ireland », *Budget Perspectives*, 2021/3, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/bp202103.pdf>.

Culpepper P.D., Regan A. (2014), « Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy », *Socio-Economic Review*, vol. 12, n° 4, p. 723-745, <https://doi.org/10.1093/ser/mwt028>.

Delahaie N. (2009), « Irlande : le "Tigre celtique" à bout de souffle, le partenariat social en panne », n° spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre, p. 96-106, <https://bit.ly/3iPPq2>.

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, p. 141-176, juin, <https://goo.gl/usjiQv>.

Delahaie N. (2020), « Irlande : des fragilités du système de santé exacerbées par la crise sanitaire », n° spécial, « Les mobilisations sanitaires des États et de l'Union européenne face à la première vague de Covid-19 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 171, septembre, p. 139-153, <https://bit.ly/38j0Lib>.

18. E. Albert, « L'Irlande s'oppose à l'imposition mondiale minimale de 15 % », *Le Monde*, 1^{er} juin 2021.

- Department of Finance (2018), « GDP and "Modified GNI" - Explanatory Note », Economic Division, May, <https://bit.ly/3cf0EFT>.
- ESRG (2016), « Report of the Economic Statistics Review Group », December, <https://bit.ly/3fSHwzT>.
- Eurostat (2021), « Comptes du secteur non-financier pour le quatrième trimestre 2020. La consommation réelle des ménages par habitant diminue dans la zone euro et dans l'UE. Baisse également du revenu réel par habitant dans la zone euro et dans l'UE », *Euroindicateurs*, 51/2021, 29 avril, <https://bit.ly/34H14Cf>.
- FitzGerald J. (2018), « National accounts for a global economy: the case of Ireland », *ESRI Special Article*, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/QEC2018SUMSAFitzgerald>.
- Khder M.-B., Montornès J., Ragache N. (2020), « L'énigme de la croissance du PIB irlandais en 2015 : tentatives de réponse », *Économie et Statistique*, n° 517-518-519, p. 173-190, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4770138?sommaire=4770254>.
- Kneafsey L., Regan A. (2020), « The role of the media in shaping attitudes toward corporate tax avoidance in Europe: Experimental evidence from Ireland », *Review of International Political Economy*, p. 1-26, <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1796753>.
- McCarthy L. (2021), *Corporation Tax – 2020 Payments and 2019 Returns*, Annual Report of the Revenue on Corporation Tax, April, <https://bit.ly/2SYf1HC>.
- McQuinn K., O'Toole C., Kostarakos I., Coffey C. (2021), « Quarterly Economic Commentary, Spring 2021 », *Macroeconomic Forecasting*, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/qec2021spr>.
- Montornès J., Khder M.-B. (2021), « L'effet des transferts des multinationales sur le PIB irlandais », Bloc-notes Eco, *Billet*, n° 202, Banque de France, 3 février, <https://bit.ly/3vQty6S>.
- OECD (2020), « FDI Qualities Assessment of Ireland », <https://bit.ly/2TA1tB7>.
- O'Toole C. (2020), « The lockdown tale of two economies in Ireland: How big tech and pharma bucked the trend », *ESRI Research Notes*, 2020/3/1, Economic and Social Research Institute, Dublin, <https://doi.org/10.26504/rn20200301>.
- Regan A., Brazys S. (2017), « Celtic Phoenix or Leprechaun economics? The politics of an FDI-led growth model in Europe », *New Political Economy*, vol. 23, n° 2, p. 223-238, <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1370447>.
- Tørsløv T., Wier L., Zucman G. (2020), « The missing profits of Nations », *Working Paper*, April 22, <https://missingprofits.world/>.