

# Irlande

## Un nouveau pacte social, sans enthousiasme

Pascal UGHETTO

Après des négociations plus longues que prévu, le pacte social *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF), arrivé à échéance fin décembre 2002, vient d'être doté d'un successeur. Le partenariat social, qui entre dans sa seizième année, est reconduit pour trois années supplémentaires. Toutefois, tandis que l'Etat révisait sa contribution à la dynamique collective, patronat et syndicats ont eu quelque peine à s'entendre et ont réduit la partie salariale de l'accord à dix-huit mois, sans parler des associations de lutte contre l'exclusion et des agriculteurs, habituelles parties prenantes, qui se sont sentis marginalisés. S'il semble bel et bien s'institutionnaliser, le partenariat social est peut-être face à un tournant.

dernières années, à des taux de croissance tournant autour de 10 %, la République doit faire avec une expansion moins rapide. En 2002, selon les estimations provisoires, son PIB aurait crû de 6,3 %, après 5,7 % en 2001 (tableau 1). La performance reste plus qu'honorable mais elle n'en implique pas moins qu'il a fallu s'ajuster à un rythme de croissance devenu brutalement presque deux fois moins rapide. L'écart est encore plus impressionnant lorsqu'il est exprimé à propos du produit national brut (qui ne comptabilise pas la valeur ajoutée produite par l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire mais les revenus perçus par les agents résidents irlandais) puisque celui-ci n'aurait augmenté que de 0,6 % en 2002.

### Une conjoncture économique de plus en plus difficile

Le nouvel accord a été négocié, entre octobre 2002 et février 2003, dans un contexte économique peu favorable : à mesure que les discussions se prolongeaient, la conscience se formait que le ralentissement économique n'allait pas être un trou d'air passager. Habitée, ces

Tableau 1. Taux de croissance du PIB et du PNB (prix constants 1995)

	PIB	PNB
1998	8,8	8,2
1999	11,1	8,8
2000	10,0	10,7
2001	5,7	4,6
2002	6,3	0,6

## IRLANDE

De ce fait, le chômage a augmenté à partir de l'année 2001, alors qu'il avait constamment baissé depuis 1993, jusqu'à tomber à 3,6 % de la population active durant le premier trimestre 2001 (tableau 2). Cette augmentation a toutefois été contenue : le taux de chômage s'est établi à une moyenne de 4,3 % en 2002 et se situe, en avril 2003, à 4,6 %. Il concerne désormais 173 000 personnes.

De son côté, l'inflation se maintient, depuis 2002, à un niveau compris entre 4,5 % et 5,2 %.

*Programme for Prosperity and Fairness* (2000-2002) a ainsi été le premier pacte social à connaître un retour du chômage et son successeur sera le seul, depuis le tout premier pacte, *Programme for National Recovery* (1987-1989), à s'ouvrir sur une dégradation de la croissance et de l'emploi.

Face à ces données de conjoncture, l'organisation patronale, l'Irish Business and Employers' Confederation (IBEC), a eu pour position, durant toute la durée des négociations et jusqu'à maintenant, de tempérer les optimismes qu'elle juge excessifs et d'appeler à une certaine rigueur.

Au mois de mars, elle faisait valoir que, même en cas de résolution rapide du conflit irakien, il ne faudrait s'attendre à aucune reprise rapide. A cette date, elle prévoyait un taux de croissance de 2,7 % au plus pour 2003 (et 3,2 % en 2004) et un taux de chômage de 5,5 %. Elle appelait en conséquence le gouvernement à s'attaquer au problème des infrastructures et à améliorer la compétitivité, chiffres de la Commission européenne à l'appui, montrant que le coût du travail avait augmenté plus rapidement en Irlande que dans la moyenne de la zone euro au cours des dernières années.

Divers instituts avaient adopté une tonalité identique pendant les négociations. L'Economic and Social Research Institute (ESRI) avait ainsi publié, en décembre, des prévisions qui devaient inciter les négociateurs à la modération : 3,8 % de croissance du PIB en 2003, dans un contexte de détérioration importante de la croissance mondiale et de perte de compétitivité de l'économie irlandaise du fait d'une inflation élevée. L'institut voyait cette dernière s'établir à 5,1 % en 2003 et le chômage à 5,2 %. Dans ces

**Tableau 2. Taux de chômage (en % de la population active) sous le dernier pacte social**

	2000	2001	2002	2003
Janvier	4,6	3,6	4,2	4,5
Février	4,5	3,6	4,3	4,5
Mars	4,4	3,6	4,4	4,5
Avril	4,3	3,7	4,2	4,6
Mai	4,2	3,7	4,3	4,6
Juin	4,1	3,7	4,4	
Juillet	4,0	3,7	4,4	
Août	4,0	3,7	4,4	
Septembre	3,9	3,8	4,4	
Octobre	3,8	3,9	4,4	
Novembre	3,8	4,1	4,4	

conditions, l'ESRI déclarait qu'il n'était « pas désirable » qu'un nouvel accord de partenariat suive l'orientation des précédents, jugés trop peu soucieux des conditions économiques. Il alertait aussi sur la dégradation des finances publiques, estimées se rapprocher dangereusement des « marges de sécurité » définies au niveau européen.

L'OCDE y était également allée de son commentaire : fin novembre, affichant une prévision de déficit public de 1,8 % en 2004, l'organisation déclarait ne pas recommander un nouvel accord salarial basé sur des baisses d'impôts.

---

**Les marges de manœuvre limitées  
d'un Etat soucieux d'orthodoxie  
budgétaire**

De fait, le gouvernement n'a, semble-t-il, pas attendu cet avis pour adopter cette position. L'important excédent public du début de la décennie (4,4 % du PIB en 2000) a largement fondu et les finances publiques connaîtraient même, en 2003, un léger déficit de 0,8 %. Le Premier ministre (Taoiseach) Bertie Ahern et son ministre des Finances Charlie McCreevy ne paraissent pas décidés à laisser celui-ci s'amplifier et affichent leur intention de respecter les obligations du pacte de stabilité.

Même si, lors des élections du printemps, la majorité qui a finalement été reconduite affirmait qu'elle pourrait à la fois contenir les dépenses et améliorer les services publics, la priorité affichée par la suite a été la réduction de la dépense publique.

Du reste, le budget tel que présenté en décembre, donnait déjà l'indication de cette orientation (voir encadré 1). Marqué par le souci d'économies budgétaires, il introduisait une rupture visible notam-

ment sur l'emploi public. Dans les trois mois qui avaient précédé les élections, 14 000 embauches avaient eu lieu dans le secteur public, comptant pour presque la totalité des nouveaux emplois sur douze mois. L'objectif est, au contraire, désormais, de réduire le nombre de fonctionnaires. Le ministre des Finances a demandé aux ministères d'identifier les postes demeurant non pourvus dans l'idée de supprimer 5 000 emplois dans la santé, les services administratifs locaux et les administrations centrales (*Civil Service*). En avril 2003, la santé apparaissait ainsi pouvoir fournir 1 600 postes en excès, le gouvernement insistant sur le fait que ne seraient pas touchés les personnels en contact avec les patients, comme les infirmières ou les médecins. Néanmoins, la question a été posée de savoir si cela ne compromettrait pas le plan pour la santé (*National Health Strategy*) décidé en 2002 par le gouvernement. Ch. McCreevy compte sur les départs spontanés mais n'exclut pas des incitations. La politique de l'emploi a également été touchée, avec des coupes budgétaires (représentant près de la moitié des emplois) dans le programme pour demandeurs d'emplois de longue durée *Community Employment Scheme*.

Le gouvernement tenant toutefois à afficher sa détermination à ne pas sacrifier pour autant les services publics, défend l'option d'une rationalisation de l'usage de la dépense publique permettant de concilier le contrôle des dépenses et l'amélioration du service rendu (voir encadré 2).

Dans ce contexte, le gouvernement n'était pas décidé à tenir, dans la négociation du nouveau pacte, le même rôle que lors des précédents. La Commission européenne n'avait ainsi nul besoin d'intervenir.

## Encadré 1

**Le budget 2003**

Le budget 2003 tente de contenir le déficit public en alourdissant la fiscalité et en réduisant les dépenses. La charge pesant sur les moyens et hauts revenus va croître de façon importante à la suite de la décision de ne pas revaloriser les crédits d'impôts au rythme de l'inflation. Les contributions indirectes augmentent (droits sur les cigarettes, les alcools, enregistrement des véhicules automobiles...). Dans le même temps, interviendra un abaissement du seuil de revenu à partir duquel les travailleurs subissent le plus haut niveau de taxation (42 %) et l'impôt sur les sociétés baissera à 12,5 %. La progression de la dépense publique doit être contenue à 2 %, inférieure à l'inflation.

Dans la mesure où le gouvernement a souhaité appliquer les recommandations du benchmarking (cf. infra), il reste peu de marges pour les augmentations de dépense hors rémunérations. Pour les trois ans à venir, le gouvernement programme une réduction de l'emploi public de 5 000 personnes.

L'IBEC s'est montrée satisfaite d'un budget qui manifeste, à ses yeux, une volonté de placer les dépenses publiques sous contrôle. Du côté syndical, David Begg, secrétaire général de l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU), tout en admettant que M. McCreevy a fait des efforts pour répartir le fardeau de cet ajustement, a jugé que « le budget n'a rien fait pour créer une société plus juste ». En ce qui concerne le partenariat, tout en reconnaissant que le budget n'introduisait pas de « blocages structurels », il a considéré qu'il ne rendait pas l'environnement de discussions plus facile et que les augmentations de taxes renforceraient la détermination des syndicats en matière salariale. Les associations anti-pauvreté, quant à elles, ont accusé le gouvernement d'avoir rompu sa promesse d'accroître substantiellement les allocations familiales.

nir dans cette négociation, pour demander que les accords salariaux irlandais n'intègrent plus d'engagements en matière de finances publiques. Dès l'ouverture des pourparlers, il était clair que le patronat et les syndicats étaient appelés à trouver un accord sans pouvoir espérer que le gouvernement les y aide, comme autrefois, en mettant sur la table sa propre contribution.

---

**Des négociations qui ont joué les prolongations**

Les négociations ont ainsi mis face à face le patronat et les syndicats, avec le gouvernement, physiquement présent

mais sans propositions financières, tandis que, par ailleurs, les autres composantes habituelles (associations à finalité sociale et agriculteurs) se trouvaient également quelque peu en retrait.

Elles avaient été préparées, depuis le début de l'année 2002, par les avertissements du patronat annonçant qu'il hésitait à reconduire un partenariat social devenu, à ses yeux, trop peu attentif à la compétitivité du pays. Il reprochait notamment aux syndicats des revendications salariales qui, sous le dernier pacte social, avaient poussé à des augmentations supérieures à celles négociées centralement.

## Encadré 2

**L'Etat irlandais en quête d'un « meilleur retour » sur la dépense publique (*better value for money*)**

A la mi-décembre, un rapport du Conseil national économique et social, « *Achieving Quality Outcomes. The Management of Public Expenditure* », mit en forme l'approche consistant à concilier rationalisation de la dépense et préoccupation pour la qualité du service public : il recommandait des réformes radicales dans la gestion de la dépense publique pour la concentrer sur l'amélioration des services offerts au public. La réforme du service public est considérée par ce rapport comme ayant avancé moins vite que dans d'autres pays. Le système public mettrait trop de temps à réallouer ses dépenses vers de nouvelles priorités. Il se concentrerait trop sur les moyens (*inputs*), c'est-à-dire l'argent consacré et les personnes employées. Le rapport préconise de donner plus de flexibilité dans l'utilisation des ressources mais, en contrepartie, de développer la responsabilité des services utilisateurs. Les centres de dépense (*spending agencies*) devraient ainsi être rendus plus redevables de leurs résultats (*accountable*) et plus disposés à déplacer leurs ressources des programmes sans effets vers ceux présentant une plus grande efficacité ou plus prioritaires. L'information sur les dépenses de l'Etat devrait être clarifiée, avec, au moment du vote du budget, l'exposé d'objectifs. Les commissions parlementaires (*Oireachtas committees*) pourraient alors examiner les résultats (*outcomes*). Les ministères devraient également s'impliquer dans cette culture de l'évaluation en investissant dans de nouveaux systèmes d'information et dans du personnel ayant la compétence pour évaluer les

L'IBEC avait prévenu : aucune signature au bas d'un nouveau pacte ne serait à attendre d'elle sans modération salariale ni mesures pour obliger les syndicats à tenir leurs engagements. Face à cela, ceux-ci avaient multiplié les déclarations avertissant qu'ils ne craignaient pas le retour à des négociations fondées sur le rapport de force local, non organisées centralement (*free-for-all bargaining*).

Divers organismes y étaient allés également de leur recommandations en faveur d'une plus grande attention à la question de la compétitivité de l'économie irlandaise. Au moment de l'engagement des négociations, c'était notamment le Conseil national de la compétitivité – institué en 1997, dans le cadre du pacte *Partnership 2000* et composé de

représentants des syndicats, des d'employeurs et des pouvoirs publics – qui demandait le retour à ce qui était réputé avoir fait le succès de l'Irlande dans les dernières années : croissance des salaires modérée, faible inflation, bonne productivité. Dans un rapport publié en novembre, il s'inquiétait de voir les coûts salariaux nominaux croître d'environ trois fois plus que la moyenne européenne face à des gains de productivité qui ne connaissaient plus les rythmes des années précédentes. Il recommandait de baser les augmentations de salaires sur la norme des partenaires commerciaux de l'Irlande au sein de l'Union européenne. Ce rapport tentait de dissiper des illusions sur l'expansion de l'emploi en attirant l'attention sur le fait que l'essentiel de

## IRLANDE

cette expansion, l'année précédente, était à mettre au compte du secteur public.

D'emblée, ce rapport donnait l'une des clefs de ce qui allait peser sur les négociations : dans la mesure où l'on ne pouvait espérer de l'Etat qu'il consente de fortes réductions d'impôts, les négociateurs risquaient d'atteindre rapidement le seuil des concessions possibles. L'Etat se trouvait renvoyé à ses impératifs, à savoir, après le *benchmarking* qui l'a forcé à accorder des hausses de salaires, de faire en sorte d'obtenir plus pour ce prix, c'est-à-dire, par divers moyens (développement de l'évaluation des agents...), de garantir un retour sur la dépense consentie (*value for money*).

Patronat et syndicats ont, à partir de cette date, adopté les positions autour desquelles ils se sont affrontés dans le cours du mois de décembre. Les syndicats réclamaient une augmentation de 5 %, tandis que le patronat exigeait six mois de pause suivis par des augmentations très basses et, quoi qu'il en soit, inférieures à l'inflation. Dans le même temps, l'ICTU mettait en avant d'autres exigences. Il demandait notamment à l'Etat d'agir pour réduire le coût du logement qui, aux yeux de cette organisation, affecte la qualité de la vie tout autant qu'il alimente les pressions salariales et donc, réduit la compétitivité. Il agitait aussi la menace que de premières revendications pourraient être émises dans les entreprises les plus rentables, dans l'industrie pharmaceutique et la finance par exemple, où l'on pourrait demander des augmentations supérieures à l'inflation. De son côté, le gouvernement proposait des accords salariaux séparés pour le public et le privé, le public ayant des augmentations inférieures à celles du privé pour compenser celles consécutives au

*benchmarking*. Opposés à cela, les syndicats du secteur public firent savoir qu'ils accepteraient cependant l'idée d'un échelonnement différent des augmentations.

Les négociations se sont révélées difficiles dès ce stade, au point que, à l'initiative du gouvernement, commença à être envisagée une formule moins ambitieuse que l'accord sur trois ans des pactes précédents, en l'occurrence un accord d'un an, justifié par l'incertitude de la conjoncture, qui serait suivi par un autre de dix-huit mois.

Toutefois, le 18 décembre, cette solution semblait avoir échoué et les discussions furent rompues. Le point d'achoppement, du côté syndical, était l'exigence patronale d'une pause dans les augmentations, analysée comme impliquant une baisse des salaires en termes réels. Du côté des employeurs, la condition absolue à une signature était l'acceptation par les syndicats d'une clause de respect des accords salariaux négociés centralement (*compliance*). Or, si les syndicats déclaraient ne pas concevoir d'opposition de principe à une telle obligation, ils déclaraient se méfier des propositions de l'IBEC en y voyant un moyen de restreindre leur droit à mener des actions collectives même dans le cas où les employeurs n'honoreraient pas leurs engagements. Un autre point d'achoppement fut, à l'époque, la reconnaissance syndicale. Les syndicats ne se satisfaisant pas du « droit à négocier » instauré l'année précédente, ils souhaitaient l'introduction dans la législation d'une obligation faite aux employeurs de reconnaître les syndicats. Cette demande s'était heurtée au refus de l'IBEC et du gouvernement, qui craignaient qu'elle ne décourage les entreprises multinationales de s'implanter en Irlande.

En réponse à la rupture, divers syndicats revendiquèrent au plan local jusqu'à 10 % de hausses de salaires. Au Parlement, l'opposition, aussi bien le *Fine Gael* que le parti travailliste, demanda au Premier ministre de s'engager davantage à titre personnel, se heurtant cependant à un refus de celui-ci. On se dirigeait alors vers l'expiration du PPF, fin décembre, sans perspective de reprise des négociations.

A partir du 6 janvier, le gouvernement chercha à relancer les discussions en réunissant de nouveau les protagonistes et en leur proposant, une semaine plus tard, une augmentation de 7 % sur dix-huit mois dans le privé, sans retenir l'idée patronale d'absence d'augmentations pendant quelques mois. A la mi-janvier, les employeurs continuaient de s'opposer aux syndicats en exigeant un blocage des salaires pendant six mois avant une hausse de 5 % pour les douze mois suivants, les syndicats continuant de vouloir 5 % immédiatement sur douze mois ou 7,5 % sur dix-huit mois. Reconnaissance syndicale et *compliance* continuèrent de constituer des points d'achoppement.

#### **Un accord dans le public**

Ce fut l'accord concernant le secteur public qui se dessina le plus rapidement. Fin janvier intervint un accord sur le changement des pratiques de travail (*work practice change*) qui conditionnait le paiement des augmentations du *benchmarking*. Ce paiement n'était effectivement automatique que pour un quart du total de ces augmentations, le reste étant lié à la conclusion d'un programme de modernisation. L'accord fit apparaître un certain nombre de concessions des syndicats en faveur d'une plus grande souplesse et régularité de fonctionnement des services publics : procédures visant à éviter les grè-

ves, engagement à accepter les changements non exceptionnels dans le travail sans revendiquer d'augmentations de salaires (*compliance to normal ungoing change*), horaires d'ouverture étendus dans les services de santé et les services administratifs locaux. Il avalisa également l'introduction d'une logique de performance et d'évaluation dans les services publics, sous la forme de mécanismes de management de la performance dans un certain nombre de domaines. En contrepartie, et outre les augmentations salariales, les syndicats obtinrent un assouplissement des conditions de recrutement. Le secrétaire général d'IMPACT, le plus important syndicat au sein du secteur public (43 000 membres), déclara qu'il s'agissait d'un accord qui « ouvre la voie à de meilleurs services publics », la garantie pour le public d'avoir une plus grande efficacité du service rendu, plus de *value for money* et moins de conflits.

La levée de l'opposition des syndicats enseignants put être obtenue en réglant le différend qui les opposait depuis plusieurs mois à l'Etat sur le sujet du paiement des heures consacrées aux réunions parents-professeurs.

Dans la foulée, le reste des blocages tomba et les dispositions du nouveau pacte, *Sustaining Progress*, purent être annoncées.

#### **Le nouveau pacte**

A l'instar de ses prédécesseurs, *Sustaining Progress* est un accord d'une durée de trois ans. Toutefois, résultat de l'incertitude de la conjoncture économique à venir et des difficultés de négociation, le cœur de l'accord, le pacte salarial, ne s'étend que sur les dix-huit premiers mois.

#### **L'accord salarial**

## IRLANDE

Pour le secteur privé, l'accord prévoit une augmentation de 7 % étalée sur dix-huit mois : 3 % pour les neuf premiers mois, 2 % pour les six suivants et 2 % pour les neuf derniers. La clause d'« incapacité à payer » (*inability to pay*) étant reconduite, une entreprise qui subirait « une grave perte de compétitivité et d'emplois » est autorisée à ne pas suivre ces dispositions. Les syndicats se sont engagés à ne pas présenter de « revendications augmentant les coûts » autres que celles reconnues par l'accord. Ils se sont également interdit d'opposer des grèves ou toute autre forme de lutte à un employeur respectant les termes de l'accord.

Le patronat a, en effet, obtenu gain de cause en faisant introduire une clause de respect des termes salariaux du pacte qui interdit d'avancer des revendications supérieures aux augmentations négociées centralement. Mais il n'a pu aller jusqu'aux mesures les plus sévères qu'il envisageait. Les différends en matière salariale seront présentés au tribunal du travail (Labour Court) que cela concerne les revendications syndicales d'augmentations dépassant les termes de l'accord, les demandes patronales allant au-delà de ce qui est jugé courant ou normal ou encore l'incapacité déclarée par les employeurs de payer. Un rôle accru est également prévu pour le National Implementation Body (NIB), lieu de discussion informel, institué fin 2000 pour régler les désaccords sur l'application des augmentations du précédent pacte<sup>1</sup>. Les syndicats ont obtenu que les employeurs utilisant la clause d'incapacité à payer aient à apporter la preuve devant la Labour Court. De même, se trouve encadrée

la possibilité laissée aux employeurs de procéder à des changements « normaux » dans le travail sans avoir à offrir de contrepartie salariale : pour faire valoir cette disposition, ils pourront être appelés à démontrer devant la Labour Court que le changement en question ne justifie pas de rétribution particulière.

Dans le public, les mêmes augmentations sont prévues mais selon une séquence incluant une pause de six mois : 3 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, 2 % à partir du 1<sup>er</sup> juillet suivant et 2 % à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2004. Mais, en plus de cela, interviendra l'augmentation de 8,9 % issue du *benchmarking*, avec l'application suivante : un quart de cette augmentation, accordé de manière rétroactive à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002, les 50 % suivants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le quart restant au 1<sup>er</sup> juin 2005.

### **Le versant non salarial**

Les autres dispositions concernent cinq principaux champs.

1) *La représentation des salariés*. Le gouvernement est prêt à revoir la législation pour faciliter la possibilité pour les syndicats de représenter les intérêts de leurs membres. La protection des syndicalistes contre les discriminations devrait être renforcée. Les procédures de reconnaissance des syndicats sur les lieux de travail devraient être réduites d'une durée d'environ dix-huit mois actuellement à six ou huit mois. Si les parties n'ont pas réussi à s'accorder sur une reconnaissance statutaire formelle des syndicats, elles ont néanmoins fait figurer dans l'accord la référence au « débat en

1. Le NIB réunit notamment David Begg, secrétaire général de l'ICTU, Turlough O'Sullivan, directeur général de l'IBEC et Dermot McCarthy, secrétaire auprès du Premier ministre (Taoiseach).



cours au sein de l'Union européenne », signalant ainsi la conscience qu'une évolution pourrait bien être provoquée, un jour prochain, par le droit européen.

2) *Le logement*. Un programme de construction de logements sociaux (10 000 par an) est prévu. Des habitations pourraient également être construites, destinées à la location puis à la vente pour les ménages à revenus faibles ou moyens.

3) *Inflation*. Un plan de lutte (*initiative*) contre l'inflation est conçu, tant pour maintenir la compétitivité du pays que pour préserver les niveaux de vie, mais sur lequel l'Etat n'a pas pris d'engagements. Cette « initiative » prévoit que des enquêtes pourront être faites dans des secteurs industriels qui connaîtraient des hausses de prix excédant ce qui est « justifié par les conditions de marché ». Le gouvernement serait alors appelé à prévoir des mesures pouvant aller jusqu'au contrôle des prix.

4) *Indemnisation des personnes licenciées*. Les conditions d'indemnisation applicables aux salariés licenciés sont destinées à être améliorées par l'Etat. Jusqu'à présent, les droits à indemnisation sont de la moitié d'une semaine de salaire par année de service jusqu'à l'âge de 41 ans et d'une semaine après cet âge. Ils seraient portés à deux semaines sans conditions d'âge. Ces nouvelles dispositions – qui faisaient partie de ce que le gouvernement avait mis sur la table des négociations en janvier pour faciliter leur issue – ont été entérinées par le gouvernement dès le début du mois de mai. Elles ne s'appliqueront qu'aux nouveaux chômeurs. Une loi pour leur faire prendre effet va être présentée au Parlement et sera éventuellement votée avant les vacances d'été, ce que les syndicats et l'opposition travailliste jugent quelque peu tardif.

5) *Salaire minimum*. Le gouvernement doit également augmenter le salaire minimum de 6,35 euros à 7 euros de l'heure, augmentation prenant effet au 1<sup>er</sup> février 2003.

D'autres dispositions concernent la maternité et les droits des parents : les parents qui travaillent bénéficieront notamment de meilleures conditions de congés parentaux et d'un meilleur soutien financier pour l'adoption. D'autres mesures viseront à soutenir la formation tout au long de la vie, à améliorer le niveau de santé et sécurité au travail et à renforcer l'égalité des droits entre hommes et femmes.

---

#### Une adhésion sans enthousiasme

L'accord proposé devait encore obtenir sa validation par les adhérents de l'IBEC et les syndicats de l'ICTU. Celle-ci se fit sans enthousiasme particulier.

Dans de nombreux syndicats, la tentation fut forte de jouer une carte maximaliste en appelant à voter contre la ratification de l'accord, chahutant ainsi l'ICTU avant la conférence spéciale de ratification du 26 mars. Le Taoiseach se sentit obligé d'intervenir pour conforter l'ICTU en faisant valoir que la signature garantissait aux seules organisations signataires la possibilité d'influencer la dynamique du partenariat et d'accéder à un rôle effectif.

Si la campagne pour le « non » fut vive, les partisans de l'accord parvinrent finalement à faire passer leur appel à la raison. Ils furent, néanmoins, obligés d'insister sur leur conscience des défauts de l'accord mais aussi sur l'absence de possibilité alternative. A l'issue de la conférence consultative du SITPU, le plus important syndicat du pays (200 000 adhérents), le 27 février, où de vives criti-

## IRLANDE

ques avaient été exprimées, la recommandation de l'acceptation du nouvel accord fut votée mais assortie de réserves appelant à le considérer comme un accord intérimaire, destiné à être remplacé en avril 2004.

Les agents du public pouvant être considérés comme relativement bien traités par l'accord, un soutien marqué vint d'IMPACT, la deuxième organisation du public (49 000 adhérents), avec un vote favorable de 89 % le 22 mars. Plus anecdotique, l'appui de la Federated Union of Government Employees qui, avec 60 % de oui, approuva pour la première fois un accord centralisé. Mais le public fut aussi le lieu d'une des oppositions les plus virulentes, de la part, notamment, des syndicats représentant les agents de l'Etat les moins qualifiés et les moins bien rémunérés (campagne pour le « non » du Civil and Public Service Union, 13 000 adhérents, représentant les bas niveaux de rémunération), mais surtout des déçus du *benchmarking*. Au sein du SITPU, par exemple, des syndicats d'infirmières (Irish Nurses' Organisation), d'enseignants (Teachers' Union of Ireland, TUI) et des transports publics (National Bus and Rail Union) exprimèrent leur opposition, estimant les augmentations de salaires insuffisantes.

Toutefois, début avril, dans ce climat où dominait la voix des partisans de l'affrontement, la surprise vint du vote en faveur du *benchmarking* des adhérents du syndicat enseignant ASTI (Association of Secondary Teachers Ireland). Ce syndicat, qui a quitté l'ICTU il y a trois ans et s'est ainsi détaché d'organisations d'enseignants qui y sont restés, l'INTO (Irish National Teachers' Organization) et le TUI, est en crise depuis plusieurs mois, avec une lutte féroce au niveau de ses di-

rigeants pour définir la stratégie. Il s'est signalé, depuis les conclusions de l'instance du *benchmarking*, par son opposition virulente et maximaliste aux propositions concernant les augmentations des enseignants. Les dirigeants en place se sont fait désavouer par les adhérents, qui (bien qu'avec une faible participation) ont ratifié le *benchmarking* par une majorité de 75 %.

Finalement, l'ICTU finit par ratifier le nouveau pacte social, mais non sans un résultat encore plus serré qu'escompté : les délégués votèrent en sa faveur à 195 contre 147, mais 35 délégués mandatés pour voter « oui » ont apparemment quitté la réunion avant que le vote à main levée n'ait eu lieu.

Dans le même temps, de son côté, l'IBEC ratifiait également l'accord « par un vote à la majorité », faisant valoir que des adhérents avaient été déçus par l'accord précédent mais que *Sustaining Progress* offrait un nouveau départ.

Si la raison l'emporta sur l'enthousiasme chez les syndicalistes, ce fut encore plus le cas du côté du « pilier social », qui constitue l'une des composantes des accords de partenariat depuis plusieurs années. Le Community Platform, un consortium d'associations de lutte contre l'exclusion, qui forme l'un des principaux acteurs de ce « pilier », résuma bien le sentiment de ce côté-ci en qualifiant le nouvel accord, par contraste avec le PPF, de « *programme for austerity and vagueness* ». Les associations – relayées au Parlement par le parti travailliste – ont vivement reproché à l'Etat l'absence de mesures importantes et de ressources pour la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les exclusions de tous ordres. A la différence des accords précédents, le nouveau programme devenait

ainsi, selon les termes de la Société de Saint-Vincent-de-Paul, « rien d'autre qu'un accord salarial ».

Le CORI (Conference of Religious in Ireland) représentant plus de 135 congrégations religieuses, a décidé, cependant, de signer le nouveau pacte tout en le considérant comme « très modeste », mais en faisant valoir que les plus pauvres et les exclus « seront mieux servis avec cet accord que dans la situation alternative où il n'y aurait aucun accord national ». Dans le bilan qu'en fait le CORI, il y aurait ainsi des « plus » (augmentations de minima sociaux, développement de huit « initiatives » spéciales dans le domaine de l'inclusion sociale, accent mis sur le développement d'infrastructures de soins aux enfants, personnes handicapées et personnes âgées) et des « moins » (absence d'engagement des ressources adéquates pour s'attaquer au déficit d'infrastructures sociales, insistance du gouvernement à faire en sorte que l'Irlande conserve le plus bas niveau de contributions dans l'Union européenne).

Enfin, le dernier partenaire, les agriculteurs, fut le plus difficile à convaincre. Dans un premier temps, le président de l'Irish Farmers' Association (80 000 membres), John Dillon, refusa d'engager son organisation dans le nouveau pacte, s'écriant même que les agriculteurs avaient délibérément été poussés hors du processus : « En réalité, c'est un accord salarial de deux milliards d'euros pour le secteur public ». Il reçut le soutien des autres organisations, comme l'Irish Creamery Milk Suppliers' Association et l'organisation des coopératives. L'IFA demandait, notamment, des concessions sur la directive européenne sur les nitrates, la révision du *Rural Environment Protection Scheme* et, surtout, un soutien

financier plus important de l'Etat, restant peu sensible au discours du ministre de l'Agriculture, qui affirmait avoir offert aux agriculteurs l'équivalent de 300 millions d'euros sous forme de concessions diverses.

Fin avril, l'adhésion des agriculteurs au pacte était obtenue grâce aux propositions financières supplémentaires et à la réaffirmation, par le Premier ministre, de l'engagement du gouvernement en faveur d'un monde rural moderne, doté d'infrastructures performantes : « L'expansion de nos villes, qui est la bienvenue, ne doit pas se faire au détriment des zones rurales ».

#### **Un partenariat adolescent face à son avenir**

En apparence, la conclusion d'un sixième pacte social, bien que sur des bases minimales et un enthousiasme modéré, vient conforter la logique du partenariat social telle qu'elle prévaut depuis une quinzaine d'années. Les négociations centralisées, associant syndicats, patronat, Etat, mais aussi associations et agriculteurs, semblent s'ancrer dans le paysage économique et social irlandais et résister à une conjoncture économique plus difficile. En réalité, le partenariat social est comme un adolescent qui se trouve gagné par une certaine apathie au moment d'affronter un avenir qui exige de lui quelques reconsidérations et décisions fermes quant à ce qu'il veut devenir.

Une chose est sûre, les Irlandais n'ont pas manifesté de réelle velléité d'en finir avec le partenariat social : même la rupture des négociations à la fin décembre n'a pas réussi à faire penser à un revirement authentique des syndicats et du patronat à l'égard de cette logique qui a fini par s'institutionnaliser. La conviction que le boom économique est fondamentale-

## IRLANDE

ment redevable au partenariat social est sans doute trop ancrée dans les esprits pour que notamment ceux qui ont fait mine de se retirer, les syndicats, l'aient fait autrement que par tactique, tout du moins pour ce qui est des dirigeants. La base, dans certains syndicats, a certainement été gagnée par une volonté d'en découdre qui l'aurait parfois portée à revenir à l'épreuve de force du *free-for-all bargaining*, assurée qu'elle était, par l'expérience des dernières années, de sa position favorable dans le rapport de forces vis-à-vis du patronat. Du fait de cette pression de la base, les négociateurs de l'ICTU se devaient de pousser les positions syndicales le plus loin possible dans les discussions avec le patronat, mais ils n'en étaient pas moins désireux de préserver la logique partenariale.

Les associations constitutives du « pilier social », même si elles ont estimé que leurs revendications étaient les laissées-pour-compte de l'accord, n'ont pas non plus souhaité jouer un jeu jusqu'au-boutiste. Et les agriculteurs ont également usé d'une pure tactique en faisant semblant de se désengager.

Si un nouveau pacte a pu être conclu dans ces conditions, celui-ci n'en laisse pas moins les principaux acteurs du partenariat social face à des choix à trancher quant au jeu qu'ils souhaitent désormais mener.

Du côté des syndicats, la question est de savoir s'ils souhaitent continuer de s'inscrire dans une logique de concessions à consentir au profit d'un objectif de compétitivité-prix et de croissance. Les positions qui s'expriment dans de nombreux syndicats suggèrent, comme fondement de leur raisonnement, qu'ils tiennent pour acquis et irréversible la

nouvelle richesse de l'Irlande. Or, le partenariat social a été institué, à l'origine, comme un dispositif de gestion concertée d'une situation économique difficile, dans un état d'esprit similaire à celui d'un gouvernement d'union nationale. A la fin du PPF, on a pu ressentir, du côté syndical, le basculement vers l'idée que cette phase de transition était désormais révolue et que la logique du partenariat social ne pouvait plus être la gestion concertée des choix douloureux mais devait devenir l'implication du patronat dans une politique de rattrapage des niveaux de vie des pays européens les plus riches. L'ICTU semble s'être situé dans une position de réalisme d'attente : tout en s'attachant à signer un accord qu'il juge peu enthousiasmant mais le moins mauvais qui pouvait être obtenu, il n'aborde cependant plus le ralentissement économique actuel dans l'état d'esprit de sacrifices à consentir pour sauver une situation économique difficile. Le diagnostic partagé d'un enjeu de compétitivité-prix assurant fondamentalement le bien commun est sans doute en train de s'éroder du côté syndical, laissant indéterminée la nature du terrain d'entente pour de futurs pactes.

Le patronat lui-même connaît des évolutions qui sont susceptibles de modifier les conditions de son implication dans le partenariat. Pendant les négociations, il s'est révélé ne pas être complètement uni. Il y avait, parmi les patrons, ceux qui exigeaient une pause dans les augmentations, ceux qui pouvaient accepter une augmentation minimale et ceux qui étaient capables de financer des augmentations s'approchant de l'inflation. La rupture des pourparlers en décembre atteste de l'influence des premiers. Mais surtout, cela conduit à s'interroger sur ce qui peut, désormais,

fonder l'intérêt patronal à s'investir dans le partenariat. La réussite du « modèle irlandais » a reposé sur le dynamisme créé par l'implantation d'entreprises multinationales tournées vers l'exportation dans des domaines comme les nouvelles technologies et l'industrie pharmaceutique. L'enjeu de ces implantations est présenté par le gouvernement comme un argument en faveur d'un maintien de la maîtrise du coût salarial et d'une législation du travail souple. Mais, en même temps, il s'agit là d'entreprises qui jouent, dans la dynamique salariale, en sens inverse de celui des industries irlandaises d'implantation ancienne, notamment du textile. Autant ces dernières fournissent les effectifs des firmes qui auront à utiliser la clause de *inability to pay* et qui militeront en faveur de toutes les mesures de réduction du coût salarial, autant les rangs des premières alimentent la pression salariale. Les syndicats le savent bien, qui ont agité la menace d'assortir la rupture des négociations d'une offensive dans ces secteurs pour leur faire jouer un rôle d'entraînement.

Ainsi, la dérive salariale dont l'IBEC s'est faite le pourfendeur en exigeant des mesures de *compliance* est aussi l'effet d'une évolution du tissu des entreprises qui a conduit, à la faveur de la réussite du « modèle irlandais », à renforcer les rangs des entreprises « riches » ayant pu céder à la pression d'un marché du travail devenu favorable aux salariés, en offrant des augmentations soutenues pour attirer la main-d'œuvre. Ce sont également elles qui, ce faisant, ont créé ce sentiment d'inégalité qui a conduit les fonctionnaires à faire intégrer dans le précédent pacte le processus du *benchmarking*, processus qui augmente les salaires de la fonction publique, que le patronat appelle désor-

mais à maîtriser ou à compenser par une meilleure *value for money*. L'hétérogénéité du monde des entreprises « irlandaises » ne devient-elle pas telle que l'unité d'intérêt risque de devenir trop faible pour prolonger la formule du partenariat ?

L'Etat, quant à lui, a d'ores et déjà fait évoluer son rôle. Au-delà du fait que les syndicats l'ont ressenti comme davantage pro-patronal que dans la négociation des précédents pactes, l'élément essentiel a surtout été son retrait partiel, sur les engagements fiscaux, qui a, pour la première fois, largement laissé patronat et syndicats dans un face-à-face direct. Dans les pactes précédents, la modération salariale était, en effet, rendue possible par les baisses d'impôts. On peut se demander jusqu'à quel point la formule assez spécifique au cas de l'Irlande de pactes sociaux véritablement tripartites n'est pas en train de céder la place à une formule plus courante d'accords patronat-syndicats sous égide de l'Etat. Le fait remarquable est que l'IBEC et l'ICTU soient parvenus à reconduire la formule de l'accord salarial centralisé en l'absence des réductions de la fiscalité sans lesquelles aucun des accords précédents n'aurait pu se faire. En revanche, le « pilier social » a sans doute été la principale victime de ce retrait.

Cette modification substantielle affaiblit tout de même la capacité des syndicats à reproduire l'attitude adoptée dans les précédents accords et à jouer le jeu de la modération salariale. Cela amenuise encore plus la capacité des syndicats à partager le « référentiel » d'une union nationale pour préserver la compétitivité-prix.

Le partenariat a été construit dans le cadre d'une stratégie de développement tirant parti d'un différentiel favorable de compétitivité-prix. C'était tout le sens

## IRLANDE

d'une politique de modération salariale et de réduction de la fiscalité. Le succès même de cette politique conduit aujourd'hui à un déplacement des attentes de la population vers une exigence croissante, en quantité et en qualité, vis-à-vis de ses services publics et du niveau de la vie. Cela incite à pousser à la hausse tant les salaires que la dépense publique. Dans le même temps, comme le rappellent régulièrement des rapports irlandais ou internationaux, des pays émergents viennent concurrencer l'Irlande sur ce même terrain. Pour le patronat, cela renforce l'urgence d'une union pour la défense de la compétitivité. En réalité, cela questionne surtout la stratégie de développement du pays pour l'avenir et le rôle du partenariat social vis-à-vis d'elle.

La signature de *Sustaining Progress* n'a pas conduit à préciser ces choix. L'intitulé même du pacte suggère que les négociateurs n'ont pas tranché entre les deux « référentiels » en concurrence – celui du progrès social dans une économie devenue riche, défendu par les syndicats, et celui, patronal, du préalable, à toute avancée sociale, d'une économie capable de soutenir un tel effort – ou qu'ils n'ont pas su en définir un troisième, alternatif. La dynamique de la négociation n'a pas du tout envisagé ce niveau de réflexion consistant finalement à convenir d'un nouveau référentiel partagé, dans lequel les principales parties prenantes se retrouveraient.

Mais il serait excessif d'inférer de ce constat l'hypothèse d'une fragilité excessive du partenariat. Celui-ci a bel et bien été reconduit. Une certaine force lui reste, qui a sans doute à voir avec sa capacité à produire de la légitimité pour les évolutions que connaît la République : il est peu de réformes, dans le domaine écono-

mique et social, qui n'aient, par ce moyen, la possibilité d'être un tant soit peu débattues et intégrées dans un cadre global d'octroi de contreparties. La réforme de l'Etat en cours en constitue un exemple.

### Sources :

*Euroobserver, The Irish Times.*

*UN NOUVEAU PACTE SOCIAL*