

Irlande

L'austérité budgétaire pour sauver les banques

Noélie DELAHAIE

Depuis le deuxième trimestre de l'année 2008, date officielle de l'entrée du pays en récession, l'Irlande ne cesse chaque jour de s'enfoncer dans une crise budgétaire ayant pour origine les excès de son secteur bancaire. Celle-ci est d'une ampleur exceptionnelle puisqu'elle plonge l'Irlande dans la pire crise économique depuis 1922, année de son indépendance (Kirby, 2010). Dès le début de l'année 2009, après avoir tenté d'éviter la faillite du secteur bancaire, le gouvernement de Brian Cowen n'a pas hésité à imposer des mesures impopulaires, alliant hausse de la fiscalité et baisse de dépenses publiques (Delahaie, 2009, 2010). L'Irlande, tant saluée pour sa conduite exemplaire en matière d'austérité budgétaire, suscite à présent l'inquiétude du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Union européenne.

Au début du mois de septembre 2010, l'annonce par l'Anglo Irish Bank, principal financeur du secteur immobilier et lourdement lesté d'actifs toxiques, de pertes colossales évaluées à 12,1 milliards d'euros a ainsi révélé la gravité du marasme dans lequel est plongé le pays. Estimé à près de 50 milliards d'euros et dévoilé le 30 septembre 2010, le coût du renflouement des banques pèse considé-

rament sur les finances publiques et devrait coûter vingt points du PIB. Le pays devra désormais enregistrer à la fin de l'année 2010 un déficit de l'ordre de 32 % du PIB, soit dix fois le taux autorisé par le pacte de stabilité. Face à la nervosité croissante des marchés et soucieux d'échapper à une aide internationale à l'image de celle accordée à la Grèce le 2 mai 2010, le gouvernement de Brian Cowen a réaffirmé son engagement de ramener le déficit sous le seuil 3 % du PIB en 2014. Au début du mois d'octobre 2010, pour la quatrième fois depuis le début de la crise, il a annoncé qu'il demanderait de nouveaux sacrifices aux Irlandais tout en promettant que les économies nécessaires ne dépasseraient pas 4 milliards d'euros.

D'abord jugées rassurantes par le FMI et l'Union européenne, selon laquelle la restauration des finances publiques est « la clé de la crédibilité » de l'Irlande, les annonces du gouvernement n'ont pas suffi à apaiser les marchés et ont été suivies d'une envolée des taux d'intérêts souverains. Au début du mois de novembre 2010, l'Union européenne et le FMI ont rapidement douté de la capacité de l'Irlande à gérer seule le naufrage de son secteur bancaire et ses problèmes

budgétaires. Craignant une contagion de la crise irlandaise à la zone euro, ils ont ainsi multiplié les interventions en faveur d'une aide financière. Après plusieurs semaines de résistance, le gouvernement de Brian Cowen s'est finalement résigné à accepter l'aide internationale. Estimée à 85 milliards d'euros, cette aide prévoit une contrepartie douloureuse obligeant le gouvernement à élaborer un plan d'austérité de 15 milliards d'économies de 2011 à 2014, dont 6 milliards pour l'année 2011. Ce plan s'ajoute aux trois précédents budgets d'austérité, qui loin d'avoir assuré un retour de la croissance, ont affaibli le partenariat social, l'un des piliers du modèle de croissance irlandais.

Des mesures d'austérité au prix d'une mise en péril du partenariat social : retour sur les précédents plans de redressement

Avec un déficit de près de 32 % de son PIB en 2010, l'Irlande subit un sérieux revers, marquant une rupture avec les années de boom économique qui lui avaient valu le surnom de « Tigre celtique ». Jusqu'au début des années 1990, la République irlandaise comptait parmi les pays les plus pauvres d'Europe avec un taux de chômage touchant 18 % de la population active. Pour sortir du chaos économique, au-delà des aides dont a bénéficié le pays jusqu'en 2006, l'Irlande a misé sur des mesures d'inspiration libérale visant à attirer les grandes multinationales, notamment américaines, via une politique de *dumping* fiscal en ramenant l'impôt sur les sociétés à 10 %¹ et en fixant des cotisations sociales au niveau

le plus bas de la zone euro. Dans la même veine, le partenariat social, instauré en 1987, est un système tripartite associant gouvernement, patronat et syndicats dans les négociations qui a largement contribué au succès économique de l'Irlande. Il a assuré une relative paix sociale dans les entreprises et une maîtrise de l'inflation salariale en contrepartie notamment de l'amélioration des droits des salariés et de la réduction de la fiscalité. Certes le pays souffrait d'un ralentissement de sa compétitivité, notamment depuis la récession qui a frappé les Etats-Unis au cours de l'année 2001. Mais l'Irlande bénéficiait de performances supérieures à celles de ses partenaires européens, avec un taux de croissance du PIB de l'ordre de 3,2 % entre 2002 et 2007 (OCDE, 2009) et un taux de chômage très faible. Ces premiers signes de fragilité n'ont pas dissuadé l'Irlande de faire du boom du secteur immobilier le moteur de sa croissance. Selon les chiffres de l'OCDE (2009), le prix du logement a explosé de 270 % entre 1996 et 2006 pour une inflation de 30 % ; le secteur privé du crédit représentait 215 % du PIB en 2007 contre 128 % en 2002.

L'éclatement de la bulle immobilière en 2007, suivi de la propagation de la crise économique et financière à la plupart des pays de l'OCDE en 2008, a anéanti les fragiles moteurs de la croissance irlandaise. Dès le deuxième trimestre de l'année 2008, les indicateurs de performances macroéconomiques ont brutalement plongé dans le rouge, faisant de l'Irlande le pays de la zone euro le plus touché par la crise (voir tableau 1). Privilegiant une politique de relance par

1. Actuellement, le taux d'imposition sur les sociétés est de 12,5 %, contre 33 % en France et 27 % en moyenne dans la zone euro.

l'offre, le gouvernement de centre-droit de Brian Cowen a instauré une série de mesures budgétaires dès le début de l'année 2009 (encadré 1). Dans ce contexte, « la question salariale revient au centre du débat tripartite dans des termes potentiellement conflictuels » (Freyssinet, 2010:13).

Les mesures d'austérité budgétaire, axées sur la compression des salaires du public, ont fortement affaibli le partenariat social en Irlande. Après avoir menacé de vaciller à plusieurs reprises, il a fini par s'effondrer à la fin de l'année 2009, quelques jours avant l'adoption du budget 2010. Cet effondrement fait suite à la décision unilatérale du gouvernement et de la principale organisation patronale, l'Irish Business and Employer Confederation (IBEC), de suspendre l'accord transitoire 2010-2011 sur les salaires, pilier central du pacte Towards 2016 négocié en 2006 pour une période de dix ans¹. Dans le public, après plusieurs mois de tensions et de discussions, un projet de réforme 2010-2014 du secteur public a été accepté au mois de juin 2010 par les organisations syndicales à 1 894 voix contre 986. Cet accord, dit de « Croke Park » du nom de son lieu de négociation, prévoit un gel des salaires des 330 000 salariés du secteur public, la sécurité de leur emploi et le maintien du système de retraite jusqu'en 2014. En échange les organisations syndicales se sont engagées à maintenir la paix sociale par l'arrêt des protestations et à appliquer un vaste programme de transformation du secteur public destiné à améliorer l'efficacité des services. Dans le privé, en l'absence d'un cadre global, l'IBEC et la principale organisation syndicale du pays,

Encadré 1

Des plans d'austérité en cascade depuis le début de l'année 2009

Dès la fin de l'année 2008, le gouvernement de Brian Cowen a tenté d'enrayer la crise du secteur bancaire, provoquant pour la première fois depuis 2003 un solde budgétaire déficitaire de 7,3 % du PIB en 2008. Soucieux de ramener le déficit en dessous des 3 % exigés par l'Union européenne d'ici 2013, il a mis en œuvre une longue série de mesures d'austérité budgétaire. Les principales mesures ont visé plus de 9 milliards d'euros d'économies¹.

– En février 2009, la première mesure, décidée de manière unilatérale par le gouvernement, vise 2 milliards d'euros d'économies par le biais d'un prélèvement supplémentaire de 7,5 % sur les salaires de près de 300 000 salariés du secteur public.

– En avril 2009, un budget d'urgence est adopté et cible 3,3 milliards d'euros d'économies, dont 1,5 milliard d'économies de dépenses publiques et 1,8 milliard de recettes fiscales.

– En décembre 2009, le budget 2010 prévoit 4 milliards d'euros d'économies, *via* la baisse massive des dépenses courantes (3 milliards) et la compression des salaires du public (1 milliard). Les salariés du secteur public voient ainsi leur salaire baisser de 5 % à 15 %.

1. Pour une présentation de ces mesures, se reporter à Delahaie (2009, 2010).

1. Pour une présentation de l'accord transitoire sur les salaires, voir Ughetto (2009) et Delahaie (2010).

l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU), ont mis au point le 24 mars 2010 un protocole visant à encadrer la conduite de négociations salariales, laissant aux entreprises la liberté d'honorer ou pas les accords salariaux (Delahaie, 2010).

Dégradation de la situation économique à partir du mois de septembre 2010

D'après les prévisions de l'Economic and Social Research Institute (ESRI, 2010a), les sacrifices demandés aux Irlandais depuis 2008 devaient garantir un retour de la croissance du PIB en 2010 (+ 0,5 %) et surtout en 2011 (+ 2,5 %). Suite à une progression du PIB de 2,2 % au premier trimestre de l'année 2010, le spectre de la récession a resurgi après une contraction du PIB de 1,2 % au cours du deuxième trimestre (Central Statistics Office, 2010a). Au-delà de la mauvaise santé économique du pays, les banques, sauvées de la faillite par l'Etat dès le début de l'année 2009, sont à nouveau sous les feux des projecteurs. Elles attendent la nervosité des marchés qui craignent que l'Irlande ne puisse faire face à la chute des finances publiques consécutive à la révision de leur coût de restructuration à la hausse.

La facture du coût de restructuration des banques : près de 50 milliards d'euros

Le 31 août 2010, la principale banque du pays, spécialisée dans l'immobilier et sauvée de la faillite par une nationalisation totale au début de l'année 2009, a en effet annoncé des pertes record. Elles s'élèvent à 8,2 milliards d'euros pour le premier semestre de l'année 2010 et elles font suite à 12 milliards d'euros de pertes sur l'année 2009. D'autres banques, notamment l'Allied Irish Bank, en partie na-

tionnalisées en 2009, connaissent aussi des difficultés à stabiliser leurs résultats. Malgré des critiques pointant la dérive des banques et l'inefficacité de la politique d'austérité mise en œuvre jusqu'à présent, le gouvernement confirme son soutien au secteur bancaire en prolongeant de trois mois supplémentaires la garantie illimitée des dépôts des banques irlandaises. Le 8 septembre 2010, avec l'accord de la Commission européenne, le gouvernement de Brian Cowen annonce le plan de restructuration de l'Anglo Irish Bank. Celui-ci prévoit de séparer la banque en deux entités :

– une Funding Bank, c'est-à-dire une banque de financement destinée à recueillir l'ensemble des 37 milliards de dépôts, garantis et gérés par l'Etat. Ces dépôts nécessitent le soutien de l'Etat ;

– une Asset Recovery Bank, une banque dédiée au recouvrement des actifs afin de maximiser leurs rendements (80 milliards d'actifs) et qui sera vendue (en totalité ou en partie) dans les prochains mois. L'ensemble des actifs toxiques avait déjà été transféré en 2009 à la National Asset Management Agency, l'agence mise en place par l'Etat en avril 2009 et destinée à absorber 80 milliards d'actifs toxiques de l'ensemble du secteur bancaire irlandais.

Le 30 septembre 2010, après des semaines de spéculation et de tension sur les marchés, la Banque centrale d'Irlande a dévoilé le coût de la restructuration du secteur bancaire. Désormais, l'Etat prévoit d'injecter plus de 45 milliards d'euros (50 milliards dans la pire des hypothèses, soit 20 % du PIB), au lieu des 33 milliards prévus. L'enveloppe, qui doit être intégrée au budget quadriennal soumis au vote du Dail (*i.e.* la Chambre basse

IRLANDE

des députés) le 7 décembre 2010, englobe :

– le coût de restructuration de l'Anglo Irish Bank estimé de 29,3 à 34,3 milliards d'euros (dont environ 22,9 milliards ont déjà été injectés depuis 2008), soit 6,4 à 11,4 milliards de plus qu'initialement prévus ;

– une aide de l'Etat de 3 milliards supplémentaires à l'Allied Irish Banks, qui s'ajoute aux fonds propres de 7,4 milliards d'euros qui doivent être apportés par l'Etat d'ici la fin de l'année 2010 ;

– une aide de 5,4 milliards, au lieu des 2,7 prévus, à la banque mutualiste Irish Nationwide (INBS), nationalisée au printemps 2010.

Afin de garantir la stabilité du système bancaire¹ le ministre des Finances, Brian Lenihan, a exclu toute contribution des détenteurs d'obligations aux pertes du secteur bancaire. Comme en 2008, le sauvetage des banques plombe sévèrement les finances publiques.

Explosion du déficit et de la dette publics à partir de septembre 2010

D'après les nouvelles prévisions de l'ESRI, revues à la baisse suite à la récession enregistrée au second trimestre et à la révélation du coût de sauvetage des banques, l'Irlande devrait s'attendre à la fin de l'année 2010 à une contraction de son PIB de l'ordre de 0,25 % (soit 0,75 point de moins que la prévision établie en avril 2010). Le produit national brut (PNB), indicateur prenant en compte les bénéfices des entreprises étrangères installées en Irlande, enregistrera une baisse de 1,5 % (contre + 2,75 % en avril 2010). Durant l'été 2010, les prévisions

faisaient état d'un déficit public de l'ordre de 12 % du PIB en 2010, puis de 10,75 % en 2011. Désormais, l'Irlande devra faire face à un déficit de 31 % du PIB en 2010, puis 10 % du PIB en 2011. De son côté, la dette publique explose et devrait atteindre 97,25 % en 2010 et 105 % du PIB en 2011.

Signe annonciateur d'un relatif maintien de la compétitivité, les exportations ont enregistré une croissance de 7,5 % en 2010 mais la dynamique intérieure demeure ankylosée par les mesures de restrictions budgétaires qui pèsent lourdement sur la consommation privée. Celle-ci demeure fortement déprimée par la rigueur salariale (baisse des salaires de - 0,8 % en 2009, puis de - 3 % en 2010) et reculera à nouveau de - 0,5 % en 2010, avant de progresser de 1 % en 2011.

Selon les chiffres de l'Institut statistique irlandais (le Central Statistics Office, CSO), le taux de chômage a presque triplé, passant de 5,2 % en avril 2008 à 14 % en octobre 2010. D'après P. Sweeney, conseiller économique de la principale organisation syndicale du pays, l'ICTU, le taux de chômage serait proche de 20 % si son calcul intégrait les travailleurs qui émigrent. L'Irlande, qui se targuait pendant les années de boom économique d'être devenue une terre d'immigration, voit à nouveau ses travailleurs émigrer en masse. Entre avril 2009 et avril 2010, 65 100 personnes, 23 000 de plus qu'en 2007, ont quitté le pays alors que 30 800 s'y sont installées, soit 80 000 de moins qu'en 2007 (Central Statistics Office, 2010b). D'après les prévisions de l'ESRI, 100 000 personnes devraient quitter le territoire d'ici 2014.

1. Selon la Banque des règlements internationaux, les banques étrangères, notamment allemande et britannique, sont exposées à hauteur de 844 milliards de dollars.

Tableau 1. La croissance irlandaise et ses composantes (2007-2011)
Variations annuelles en pourcentage, sauf indication contraire

	2007	2008	2009	2010*	2011*
Consommation privée	5,9	1,5	- 7	- 0,5	1
Dépenses publiques	6,9	2,2	- 4,4	- 3	- 3
Investissements	2,1	- 14	- 31	- 25,5	- 3,25
Exportations	8,6	- 0,8	- 4,1	7,5	5,5
Importations	5,6	- 2,9	- 9,7	3,5	3,75
Produit intérieur brut	6	- 3,4	- 7,6	- 0,25	2,25
Produit national brut	4,4	- 3,5	- 10,7	- 1,5	2
Indice des prix à la consommation	4,9	4,1	- 4,5	- 0,75	1,75
Evolution des salaires	3,5	2,9	- 0,8	- 3	- 1
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,2	- 7,3	- 14,6	- 31	- 10
Solde budgétaire hors coût de la restructuration du secteur bancaire (en % du PIB)			- 12,1	- 11,5	
Dette publique (en % du PIB)	25,1	44,4	65,6	97,25	105

* Prévisions.

Source : ESRI.

Un quatrième plan d'austérité, condition nécessaire de l'aide internationale

Après plus d'un mois de résistance, face à l'ampleur de la crise actuelle, l'Irlande s'est finalement résolue à accepter l'aide internationale le 22 novembre 2010. Cette aide est conditionnée à la mise en œuvre d'un plan d'austérité sans précédent. C'est désormais sous la tutelle du FMI, de l'Union européenne et de la Banque centrale européenne que l'Irlande prépare un quatrième budget d'austérité sur fond de crise politique et médiatique.

Turbulences médiatiques et politiques autour de l'aide internationale

Face à la dégradation de l'économie, la chute des finances publiques et l'anxiété des marchés suscitées par la crise du secteur bancaire, le gouvernement a tenté d'écarter à tout prix toute intervention internationale à l'image de celle accordée à la Grèce en mai 2010. Dès la fin du mois de septembre 2010, suite à l'annonce du

coût du renflouement des banques, le ministre des Finances, Brian Lenihan, a prévenu les Irlandais d'un projet d'austérité budgétaire de l'ordre de 4 milliards d'euros devant être adopté le 7 décembre par le Dail. Chaque jour, le gouvernement irlandais a rappelé que l'Etat était par ailleurs entièrement financé jusqu'au mois de juin 2011. Les multiples appels à l'apaisement n'auront pas suffi à empêcher les dirigeants européens de redouter un effet de contagion de la crise de la dette du pays. Depuis le début du mois d'octobre, les taux d'emprunt à dix ans poursuivent en effet une ascension interminable vers le seuil fatidique des 10 %, seuil à partir duquel les experts estiment que l'aide internationale doit être déclenchée pour sauver un pays de la faillite. A la mi-novembre, l'Irlande emprunte désormais à un taux de plus de 9 %, soit deux points de plus que les taux accordés à la Grèce et sept points de plus

IRLANDE

que les taux allemands, référence sur le marché obligataire. Ces taux sont les plus élevés depuis l'entrée de l'Irlande dans la zone euro et ont fait planer des menaces sur la stabilité de l'euro. Pour apaiser les spéculations sur l'euro, l'Union européenne a prévenu dès le début du mois de novembre que le fonds de stabilisation européen, mis en place en mai dernier pour secourir la Grèce, pourrait être utilisé sans qu'il soit fait appel à la contribution des investisseurs privés.

A la mi-novembre, alors que ses marges de manœuvres se réduisent, le gouvernement persiste à refuser toute aide internationale. Au plus bas dans les sondages (11 % d'opinions favorables), le Premier ministre Brian Cowen est convaincu qu'un tel recours comporte le risque de remettre en cause le principe de souveraineté nationale, et donc de générer une crise politique¹. L'approbation par les Irlandais du traité de Lisbonne le 12 juin 2008 avait d'ailleurs été permise par les garanties apportées par l'Europe des 27 notamment en matière de fiscalité, l'Irlande appliquant le taux d'imposition sur les sociétés le plus bas de la zone euro. Le 21 novembre 2010, l'Anglo Irish Bank ayant annoncé le retrait de 17 % des dépôts en 2010 (soit 13 milliards d'euros), le gouvernement irlandais se résigne à officialiser la demande d'aide internationale auprès de l'Union européenne et du FMI. Finalisée le 29 novembre 2010 à Bruxelles, l'aide comprend des prêts, à un taux d'intérêt compris entre 5,7 % et 6,05 %, d'environ 85 milliards d'euros (soit 53 % du PIB irlandais) remboursa-

bles sur dix ans et ventilés de la façon suivante : 22,5 milliards d'euros seront pris en charge par le Mécanisme européen de stabilité financière ; 22,5 milliards par le FMI ; environ 22,5 milliards par le Fonds européen de stabilité financière ; 3,8 milliards d'euros feront l'objet d'un prêt bilatéral avec le Royaume-Uni. La Suède et le Danemark contribueront également par prêts bilatéraux (respectivement à hauteur 0,6 et 0,4 milliard). Afin de préserver sa souveraineté (et donc son taux d'imposition sur les sociétés le plus bas de la zone euro), l'Etat irlandais contribuera à hauteur de 17,5 milliards d'euros, somme prêtée par le Fonds de réserve des retraites. 40 % de l'aide sera consacrée à la restructuration du secteur bancaire irlandais et le reste (50 milliards d'euros) à la gestion des problèmes budgétaires du pays. Le plan devrait être officiellement activé mardi 7 décembre 2010, à l'issue du vote du budget 2011-2014 par le Dail.

Partout dans le pays, l'appel à l'aide internationale a provoqué un tollé auprès de la population et de la classe politique. D'après les médias, ce qui indigné le plus les Irlandais, c'est la remise en cause de la souveraineté nationale du pays. La faillite des banques et l'appel à l'aide internationale sont vécus comme une humiliation et une trahison. Les quotidiens irlandais ont ainsi fustigé la communication catastrophique du gouvernement de Brian Cowen, l'accusant d'irresponsabilité face aux problèmes des finances publiques et à l'absence de régulation du système bancaire. L'ensemble de la classe politique, y compris les Verts, membres de la coalition

1. Le gouvernement a été très irrité devant l'insistance de l'Allemagne en faveur d'une aide pour l'Irlande. Pour la chancelière allemande, Angela Merkel, cette intervention paraît d'autant plus nécessaire que ses banques ont engagé 150 milliards d'euros dans le système bancaire irlandais. Le *dumping* fiscal pratiqué par l'Irlande est un facteur déterminant de l'expatriation des bénéficiaires de certaines entreprises européennes. Une intervention internationale pourrait, selon elle, permettre une harmonisation de la fiscalité.

gouvernementale, a appelé dès le 23 novembre à l'organisation d'élections anticipées en janvier 2011. Des parlementaires du parti au pouvoir, le Fianna Fail, estiment que le Premier ministre doit renoncer à ses fonctions après le vote du budget le 7 décembre 2010. Sous la pression médiatique et politique, Brian Cowen a annoncé le 23 novembre la dissolution du Parlement irlandais en janvier 2011.

Le projet de budget quadriennal 2011-2014

En pleine tempête politique et médiatique, l'Irlande a dévoilé le 25 novembre un budget d'austérité sans précédent visant 15 milliards d'économies de 2011 à 2014 (voir encadré 2). A cette date, avant l'activation de l'aide, le gouvernement de Brian Cowen est parvenu à maintenir le taux d'imposition sur les sociétés à 12,5 % à la satisfaction de l'IBEC, qui juge cette condition nécessaire au retour de la croissance. Selon les projections du gouvernement, le budget est indispensable pour ramener le déficit à 9,1 % du PIB en 2011, puis 3 % en 2014.

A ce plan d'austérité budgétaire, le gouvernement a intégré des mesures destinées à favoriser « la compétitivité, l'emploi et la croissance ». Parmi les mesures essentielles, le gouvernement applique une préconisation de l'OCDE (2009) et prévoit une baisse du salaire minimum afin de « supprimer les barrières à l'emploi ». Le salaire minimum passera ainsi de 8,65 à 7,65 euros, soit une baisse de 12 %. A l'instar des précédents plans de redressement, l'explosion du chômage n'a pas incité le gouvernement à instaurer des mesures ambitieuses. L'essentiel des

mesures existantes sont maintenues, avec quelques changements, notamment :

- en matière de politique d'activation, le gouvernement prévoit une amélioration de l'implication de l'Etat dans le suivi des demandeurs d'emploi. Depuis 1998, le National Employment Action Plan vise à suivre les demandeurs par entretien ; le nouveau budget prévoit de prolonger de trois mois la période de suivi ;

- des programmes de formation seront développés à destination de personnes à la recherche d'un emploi depuis 2008 ; un programme permet actuellement à plus de 2 000 individus d'exercer un travail tout en percevant des prestations sociales pendant neuf mois ;

- en juillet 2010, des exonérations de charges ont été introduites pour inciter les employeurs à recruter davantage.

Dès son annonce, le projet de budget 2011-2014 a fait l'objet de vives critiques. L'IBEC, qui a toujours soutenu la politique d'austérité menée par le pays, a salué un projet qui s'inscrit « dans une stratégie de croissance pour l'économie irlandaise ». Néanmoins, elle a regretté certaines mesures qui peuvent nuire à la compétitivité des entreprises, comme l'augmentation de la TVA, la réduction des investissements publics et de certains avantages fiscaux. Bien que la baisse des prestations sociales et du salaire minimum soit regrettable, l'IBEC a soutenu l'efficacité de telles mesures pour relancer l'emploi tout en critiquant vivement la décision de réformer le système de retraite du privé. De son côté, l'ICTU, principale organisation syndicale du pays, qui défend une période d'ajustement économique jusqu'en 2017¹, a qualifié le plan

1. L'ICTU a dévoilé une proposition de pré-budget au début du mois de novembre qui propose des mesures de création d'emplois. Voir le document sur le site de l'ICTU, *Fairness is not only morally better, it is economically superior as well.*

Encadré 2

Un plan quadriennal d'économies de 15 milliards d'économies sur 4 ans

Annoncé le 25 novembre 2010, le plan 2011-2014 ¹ vise 15 milliards d'euros d'économies sur quatre ans, dont 10 milliards de coupes budgétaires et 5 milliards de recettes fiscales supplémentaires. Durant l'année 2011, 6 milliards d'euros devront être économisés, dont 3,9 milliards de baisse des dépenses (54 % de dépenses courantes et 46 % d'investissements).

Concernant les dépenses publiques, sur l'ensemble de la période, les principales mesures concernent :

- une économie de 1,2 milliard d'euros sur la masse salariale du secteur public, via le non-remplacement de 24 750 emplois, une activation des mécanismes d'efficience prévus par l'accord de Croke Park, une réduction de 10 % des salaires et une réforme du système des pensions pour les nouveaux entrants ;
- une réduction des dépenses de protection sociale de 2,8 milliards d'euros. Le projet préconise une réforme radicale des prestations familiales et de chômage. Pour l'essentiel, 760 millions d'euros de prestations sociales seront supprimés ;
- une baisse des dépenses de 3 milliards d'euros pour les autres programmes, comme la santé et l'éducation. Les étudiants en troisième cycle verront leur frais d'inscription augmenter de 33 %, passant de 1 500 euros à 2 000 euros.

Concernant les recettes fiscales, elles devront rapporter 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2014, dont 2 milliards en 2011. Les principales recettes fiscales seront ventilées de la manière suivante :

- 1,9 milliard d'euros par le biais d'une augmentation de la fiscalité sur les revenus. Le niveau de revenu minimum imposable sera abaissé à 15 300 euros (au lieu de 18 300 euros) ;
- 700 millions d'euros par le biais d'une réforme de la fiscalité sur les pensions de retraite, dont 240 millions sur les pensions du public ;
- 755 millions d'euros par le biais de la suppression des avantages fiscaux accordés notamment en cas d'adhésion à un syndicat, sur les stocks-options, les revenus de la propriété immobilière locative, etc. D'autres avantages seront réduits comme les avantages fiscaux sur les compléments de salaire (partage du profit, actions d'entreprise, etc.) ;
- 620 millions grâce à l'augmentation de la TVA de 21 % à 22 % en 2013, puis à 23 % en 2014 ;
- 330 millions par le doublement de la taxe carbone de 15 euros à 30 euros ;
- 145 millions par une réforme de la fiscalité sur les acquisitions et les revenus des capitaux ;
- la fin de la gratuité de l'eau à partir de 2014.

1. Pour une présentation détaillée, voir le document disponible sur le site Internet du gouvernement irlandais : « The national Recovery Plan 2011-2014 » : <http://www.budget.gov.ie/The%20National%20Recovery%20Plan%202011-2014.pdf>

de « sauvage et régressif ». Il estime que l'absence de mesures pour l'emploi et les coupes budgétaires continueront à brider la consommation des ménages. Son se-

L'AUSTERITE BUDGETAIRE POUR SAUVER LES BANQUES

crétaire, David Begg, a d'ores et déjà prévenu qu'il lancerait dans les prochains jours une forte campagne d'opposition au projet. De son côté, l'ensemble de la classe politique est indigné par le projet de budget et en fait un argument de campagne pour les prochaines élections de janvier 2011. Ainsi, les partis du Fine Gael, du Labour et du Sinn Féin, bien que favorables à l'austérité budgétaire, ont annoncé qu'ils ne seraient pas tenus de respecter les engagements et chercheraient à négocier leurs éléments, notamment la décision de baisser le salaire minimum. Le Fine Gael, qui accuse le gouvernement d'avoir conduit le pays à la ruine, avance l'idée de faire contribuer les responsables des banques aux pertes du secteur bancaire. Malgré cette vive opposition, le Premier ministre demeure confiant et a appelé l'ensemble de la classe politique à valider le budget 2011-2014, condition *sine qua non*, selon lui, au retour de la stabilité économique en Irlande.

Conclusion

L'Irlande est le premier pays de la zone euro à avoir été violemment touché par la crise, dès le deuxième trimestre de l'année 2008. Cette crise, ayant pour origine la déroute du secteur bancaire, provoque des difficultés budgétaires sans précédent. En réponse, le gouvernement de Brian Cowen est l'un des premiers à avoir misé sur l'austérité budgétaire dans l'objectif de ramener le déficit public sous le seuil des 3 % exigés par le pacte de stabilité. Loin d'avoir assuré une reprise économique, ces mesures ont contribué à affaiblir le partenariat social, l'un des piliers du modèle de croissance irlandais. Après avoir enregistré, pour la première fois depuis l'entrée du pays en

crise, un taux de croissance du PIB de 2,2 %, l'économie s'est à nouveau effondrée à la fin du mois de septembre 2010 avec une contraction du PIB de 1,2 %. De leur côté, les finances publiques demeurent aggravées par la crise du secteur bancaire. Au mois de septembre 2010, la révision à la hausse du coût de restructuration des banques à plus de 45 milliards d'euros (soit 20 % du PIB, au lieu des 33 milliards prévus) a aggravé le déficit public de l'Irlande. Désormais, le pays devra s'attendre à un déficit de 32 % du PIB.

Après quelques semaines de tensions sur les marchés, l'Irlande s'est finalement résignée à accepter l'aide financière internationale, coordonnée par le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne et l'Union européenne. Finalisée le 29 novembre, cette aide prévoit une enveloppe de 85 milliards d'euros, dont 35 milliards seront utilisés pour restructurer les banques. En contrepartie, le gouvernement de Brian Cowen s'engage à faire passer le déficit de 32 % à moins de 3 % en 2014. Pour la quatrième fois depuis le début de la crise, il devrait imposer aux Irlandais de nouvelles mesures d'austérité budgétaire qui prévoient 15 milliards d'euros d'économies de 2011 à 2014, dont 10 milliards de baisse des dépenses publiques et 5 milliards de recettes fiscales. Pour l'année 2011, si le taux d'imposition des sociétés demeure maintenu à 12,5 %, sauf intervention du FMI et de l'Union européenne, les sacrifices (hausse des impôts, baisse du salaire minimum et des prestations sociales) demandés aux Irlandais devront rapporter 6 milliards. *In fine*, l'année 2010 marque un maintien de la politique d'austérité budgétaire en Irlande, mais auquel

IRLANDE

s'ajoute désormais l'obligation de composer avec le FMI et l'Union européenne.

Si le projet de budget 2011-2014 rassure les prêteurs qui craignaient une contagion de la crise de la dette irlandaise, il ravive cependant leurs inquiétudes sur l'instabilité politique du gouvernement de Brian Cowen. Celui-ci ne dispose que d'une courte majorité parlementaire, représentée par deux députés indépendants qui n'ont pas exclu de voter contre le projet. Au plus bas dans les sondages de popularité (avec 11 % d'opinions favorables), Brian Cowen doit aussi faire face à une vive opposition des Irlandais. Au lendemain de l'officialisation de l'aide, les médias irlandais ont violemment accusé le Premier ministre de faire payer aux Irlandais les excès des banques et mettre en danger le principe de souveraineté nationale du pays. A l'appel de l'ICTU, qui dénonce l'irresponsabilité du gouvernement et des banquiers, plus de 100 000 Irlandais (50 000 d'après la police) ont manifesté leur ferme opposition à la politique de rigueur du gouvernement le 27 novembre 2010.

Sources :

Central Statistics Office (2010a), « Quarterly National Accounts – Quarter 2 210 », 23 Sep-

tember, <http://www.cso.ie/releasespublications/documents/economy/current/qna.pdf>.

Central Statistics Office (2010b), « Population and Migration Estimates April 2010 », 21 September, <http://www.cso.ie/releasespublications/documents/population/current/popmig.pdf>.

ESRI (2010a), « Executive summary&summary Table », *Quartely Economic Summary*, spring.

ESRI (2010b), « Executive summary&summary Table », *Quartely Economic Summary*, autumn.

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

Delahaie N. (2010), « La crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 25-37.

Freyssinet J. (2010), « Des réponses triparties à la crise dans les principaux pays d'Europe occidentale », *Document de travail de l'Organisation internationale du travail*, n° 12, mai.

Kirby P. (2010), *Celtic Tiger in Collapse. Explaining the weakness of the Irish Model*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

OCDE (2009), *OECD Economic Surveys: Ireland*, Paris, OECD Publishing.

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

Irish Times, EIROonline, Planet Labor.