

Évaluation et recommandations

Après plus d'une décennie de très forte croissance, l'Irlande a plongé dans une profonde récession et une crise bancaire

De 1994 à 2007, l'économie irlandaise a obtenu des résultats spectaculaires. La croissance du PIB s'est établie en moyenne à 7 % par an, hissant les niveaux de vie du pays au quatrième rang des pays de l'OCDE. Au départ, l'expansion était solidement assise et les réels progrès accomplis au cours des années du Tigre celtique ont permis à l'Irlande de devenir l'une des économies les plus structurellement saines de la zone OCDE. Ces dernières années, toutefois, l'expansion s'est déséquilibrée et, en 2008, l'Irlande a été frappée par une crise bancaire de grande ampleur associée à une profonde récession (tableau 1). L'inefficacité de la surveillance prudentielle dans un contexte de coûts peu élevés du financement sur les marchés interbancaires et de faible aversion au risque au niveau mondial a favorisé une croissance peu viable du crédit, qui a alimenté une bulle sur le marché de l'immobilier et a entraîné une flambée des dépenses intérieures. Avec l'explosion de la bulle immobilière, le système bancaire irlandais a enregistré des pertes financières sans précédent. Les autorités ont décidé de venir au secours du système bancaire en garantissant presque tous ses engagements et en recapitalisant les banques à l'aide de fonds publics. Bien que ces mesures aient fonctionné pendant quelque temps, l'accumulation d'importantes pertes bancaires a exercé des pressions sur la position budgétaire (graphique 1) et, à l'automne 2010, les marchés des capitaux ont conclu que la viabilité de la dette souveraine avait été compromise. Les marges de risque ont bondi et l'Irlande a, dans les faits, perdu accès aux marchés des obligations souveraines (graphique 2). Les autorités ont donc demandé l'aide financière du FMI, de l'UE et de la BCE (Troïka) pour soutenir leur programme d'ajustement économique (tableau 2). Des engagements financiers de 85 milliards d'euros (y compris 17.5 milliards d'euros de ressources de l'Irlande elle-même) ont été pris pour couvrir le déficit budgétaire, les coûts de la recapitalisation bancaire et les échéances de la dette sur la période 2011-13, laissant à l'Irlande un peu de marge de manœuvre pour améliorer sa situation. Les autorités ont mis en œuvre les mesures de manière transparente et le programme est en bonne voie.

Les perspectives à long terme sont meilleures que dans certains autres pays en crise

Dans une perspective de croissance à long terme, l'Irlande jouit de plusieurs avantages par rapport à la Grèce et, dans une moindre mesure, au Portugal : un secteur exportateur plus développé et de plus haute technicité (les exportations de biens et de services dépassent

Tableau 1. Principales évolutions macroéconomiques

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants en milliards d'euros	Variations en pourcentage, volume (prix 2008)					
PIB aux prix du marché	189.9	-2.0	-2.0	-2.4	1.2	1.0	2.4
Consommation privée	90.6	-2.3	-2.3	-2.9	-2.5	-2.5	0.7
Consommation publique	31.7	1.2	-2.7	-2.1	-2.4	-2.0	-2.2
Formation brute de capital fixe	48.5	-20.4	-28.7	-24.9	-2.3	-2.3	1.2
Construction	36.6	-20.0	-22.0	-20.3	-28.5	-2.2	0.6
Demande intérieure finale	170.8	-2.4	-21.7	-2.8	-2.3	-2.3	-2.4
Formation de stock ¹	1.7	-2.1	-2.9	1.0	1.1	-2.2	0.0
Demande intérieure totale	172.5	-2.6	-22.8	-2.7	-2.9	-2.5	-2.3
Exportations de biens et services	152.5	-2.1	-2.2	6.3	4.2	3.3	5.8
Importations de biens et services	135.3	-2.9	-2.3	2.7	0.7	1.1	4.2
Exportations nettes ¹	17.2	1.2	3.4	3.7	3.7	2.5	2.7
<i>Pour mémoire</i>							
Indice implicite de prix du PIB		-2.3	-2.1	-2.4	-2.2	1.4	1.0
Indice harmonisé des prix à la consommation		3.1	-2.7	-2.6	1.3	0.9	1.2
Indice implicite de prix de la consommation privée		3.0	-2.2	-2.2	1.2	1.0	1.3
Taux de chômage		6.0	11.7	13.5	14.2	14.2	13.9
Solde financier des administrations publiques ^{2, 3}		-2.3	-21.7	-21.9	-20.0	-2.6	-2.5
Engagements financiers bruts des administrations publiques ^{2, 4}		49.7	71.2	94.9	108.4	114.4	117.2
Balance des opérations courantes ²		-2.6	-2.9	0.5	0.5	1.7	2.1

Note: Les données des comptes nationaux sont basées sur des indices de prix en chaîne. Cela introduit une différence dans l'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

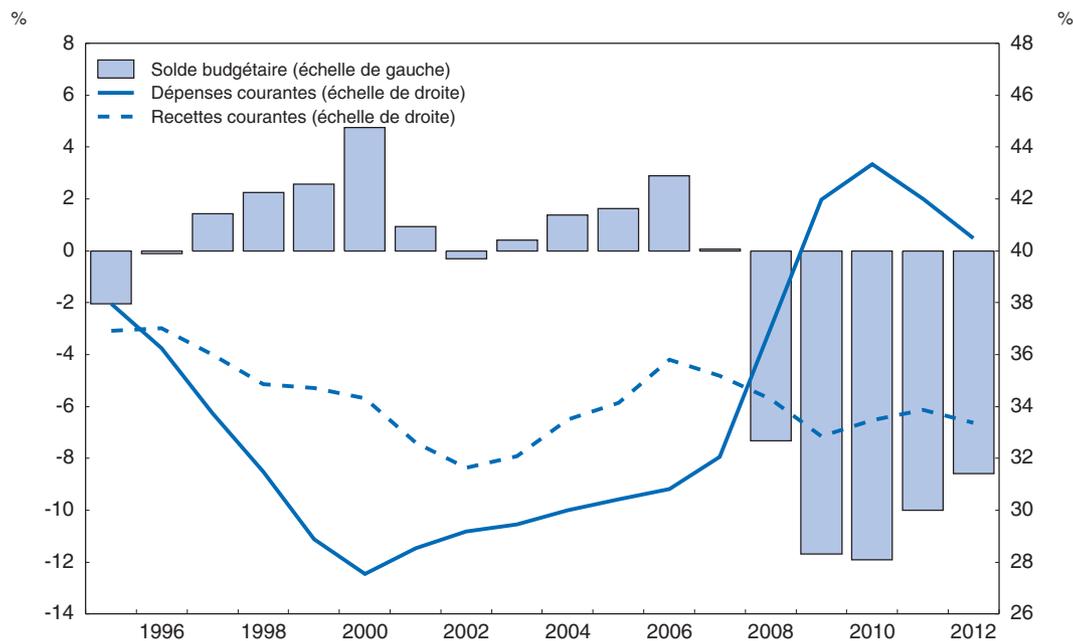
- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).
- En pourcentage du PIB.
- Non compris l'incidence exceptionnelle des récapitalisations dans le secteur bancaire, correspondant à 2.5% du PIB en 2009 et 20.1% du PIB en 2010. En 2011, il est supposé que jusqu'à ce que l'Eurostat rende une décision, aucun des fonds injectés dans les banques par le gouvernement ne soit considéré comme un transfert de capitaux et, par conséquent, ils n'ont aucun impact sur le déficit global.
- Définition du traité de Maastricht.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

100 % du PIB en Irlande, contre 31 % au Portugal et 21 % en Grèce) ; une population active plus qualifiée ; des conditions plus favorables aux entreprises ; un régime fiscal plus efficace avec un coin fiscal moindre sur le travail et des impôts sur les sociétés stables et plus faibles ; et des marchés des produits et du travail bien réglementés et plus flexibles. La compétitivité-coût s'est améliorée davantage jusqu'ici (graphique 3) et l'Irlande a continué d'attirer d'importantes entrées d'IDE, malgré la récession mondiale. Les atouts structurels du pays sont reflétés dans le fait que son programme d'assistance financière est assujéti à relativement peu de réformes structurelles, par rapport à la Grèce et au Portugal.

Malgré ces atouts, l'Irlande est confrontée à de difficiles perspectives budgétaires. Ces difficultés devraient être accentuées par une croissance mondiale plus faible que prévu. Les participants au marché des capitaux ne sont toujours pas pleinement convaincus que le pays sera en mesure de revenir à la viabilité budgétaire, comme en témoignent les marges de risque élevées sur les crédits souverains, bien que l'appréciation soit devenue plus favorable cet été, grâce aux décisions prises par les Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro le 21 juillet (tableau 2). La dette publique brute devrait atteindre le niveau record de autour de 117 % du PIB en 2013 et, malgré un profond assainissement budgétaire,

Graphique 1. **Situation fiscale des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB



Note : Le solde budgétaire exclut les mesures de soutien aux banques représentant 2.5% du PIB en 2009 et 20.1% du PIB en 2010.

1. Prévisions pour les années 2011 et 2012.

Source : Ireland Stability Programme Update April 2011, Ireland Budget 2011; OCDE, Base de données des Perspectives de l'économie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526901>

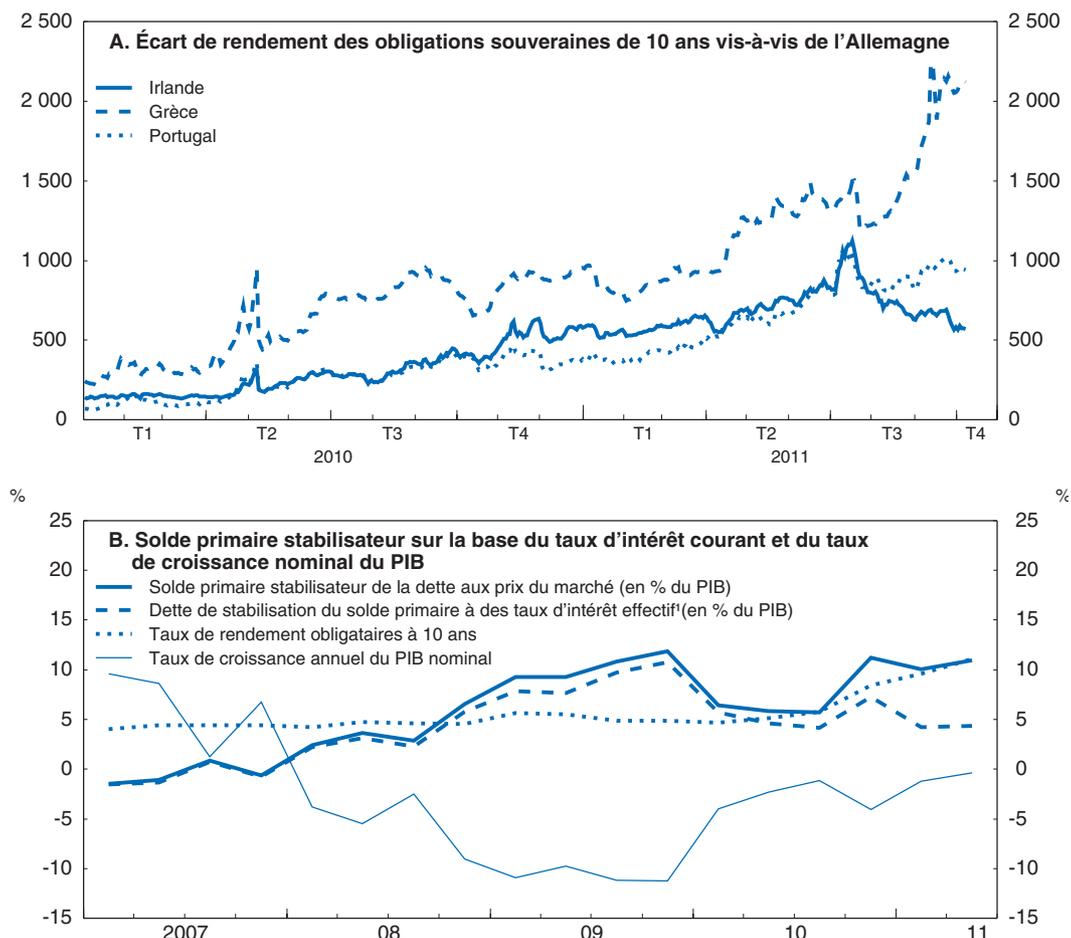
le déficit restera important pendant quelque temps. Le retour à une position budgétaire saine sera long, mais pas impossible.

Le programme d'ajustement commence de porter ses fruits et doit être maintenu

Des progrès sont réalisés sur la voie d'un rééquilibrage de l'économie

Le programme d'ajustement soutenu par la Troïka vise à relancer l'économie et la création d'emplois en rétablissant la santé du système bancaire, ramenant les finances publiques sur un sentier durable et inversant les pertes antérieures de la compétitivité extérieure. Des progrès satisfaisants ont été déjà réalisés dans le cadre du programme et tous les objectifs sont atteints, ce qui permettra d'achever en temps voulu les examens prévus. À la fin de 2011, environ les deux tiers de l'assainissement budgétaire envisagé par les autorités auront déjà été obtenus (tableau 3). L'ajustement du marché immobilier est en cours, les ménages et les entreprises reconstituent leur épargne, les coûts unitaires de main-d'œuvre baissent, la compétitivité s'améliore et l'économie se stabilise. La reprise devrait s'installer de façon plus ferme en 2012, mais il faudra des années pour inverser la forte progression du chômage, ce qui suscite des préoccupations pour la cohésion sociale, exigeant un changement d'orientation des politiques du travail et des politiques sociales.

Graphique 2. **Écarts de rendement des obligations à 10 ans et dette stabilisant le solde primaire**



1. Le taux d'intérêt effectif est calculé en divisant les intérêts payés par la dette brute. Cela diffère du taux d'intérêt actuels du marché, car les fonds sont empruntés à divers points dans le temps à des taux d'intérêt différents.

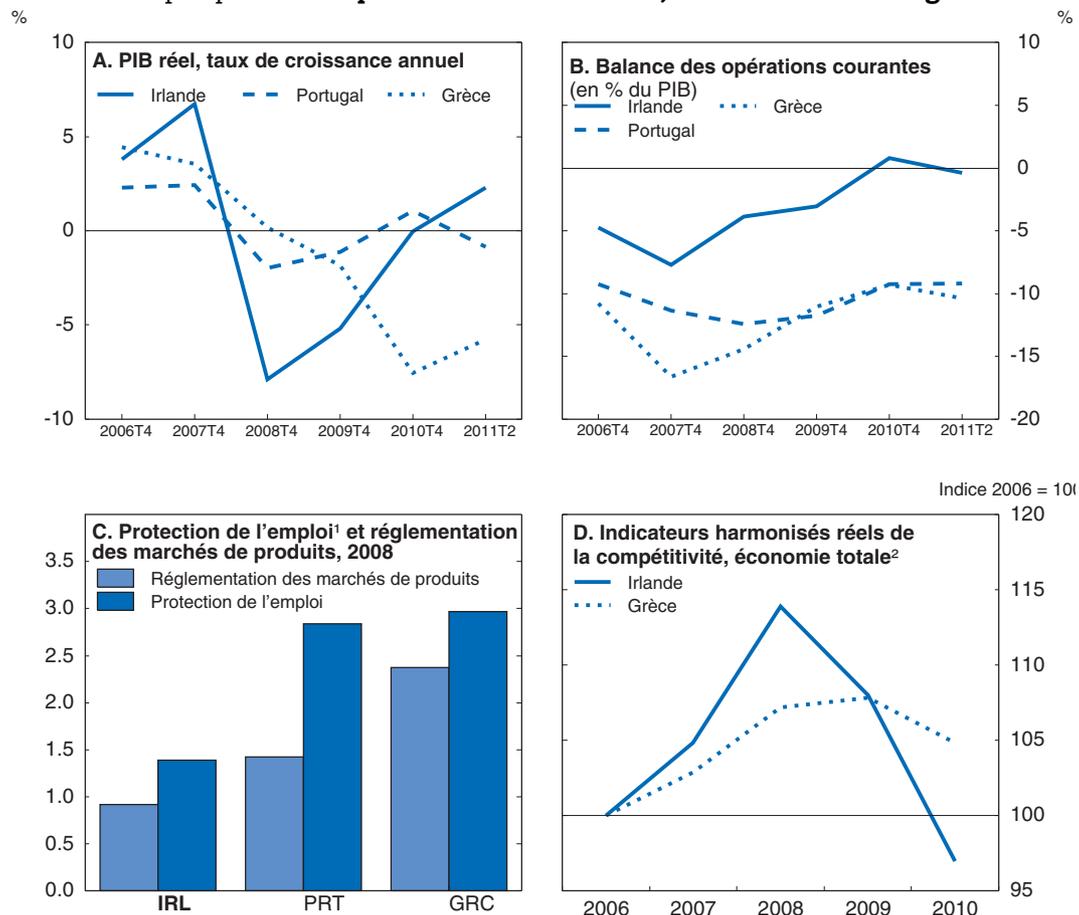
Source : Datastream ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526920>

Le secteur du logement et les consommateurs s'ajustent

Encouragée par les critères de prêts laxistes appliqués par les banques et des hausses peu durables des prix de l'immobilier, l'économie est devenue trop tributaire du logement et de la consommation des ménages en 2000-06. Cette forte dépendance a conduit à un développement excessif du secteur de la construction, une diminution rapide du taux d'épargne des ménages et une forte hausse de l'endettement de ces derniers (graphique 4). Les prix des logements ont atteint un pic en 2007 et, en juillet 2011, ils avaient diminué en valeur réelle de 43 %, revenant ainsi à leur niveau d'il y a sept ans environ. Même ainsi, les rapports prix/loyer et prix/revenu paraissent encore élevés, ce qui fait craindre de nouvelles baisses des prix.

Graphique 3. Comparaison entre la Grèce, l'Irlande et le Portugal



Note : la Grèce a pris plusieurs mesures depuis 2008, comme cela a été décrit dans l'Étude économique de la Grèce 2011. Ces mesures ont amélioré un peu les indicateurs grecs.

1. Rigueur de la protection de l'emploi globale, version 3. Pour le Portugal, l'indicateur de protection de l'emploi se réfère à l'année 2009.
2. Corrigés des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les données se réfèrent aux séries de la BCE-taux de change effectif : 20 groupes de monnaies et 17 monnaies des pays de la zone euro.

Source : Banque centrale européenne (BCE) ; OCDE, Base de données sur la Protection de l'emploi et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526939>

Le secteur privé et, en particulier, le secteur des ménages se sont surendettés durant la période de forte expansion et, dans l'ensemble, dépensaient plus qu'ils ne gagnaient. Depuis le début de la récession, d'importants ajustements sont intervenus, avec des baisses de 13 % de la consommation réelle et de 71 % de l'investissement privé par rapport à leurs niveaux record. Le taux d'épargne des ménages a fortement augmenté, en raison pour partie de la nécessité de réduire le surendettement, qui reste un problème, comme en témoigne le volume important des créances douteuses (graphique 4).

Tableau 2. **Programme d'aide financière UE-FMI**

	Montant	Taux d'intérêt
	Milliards d'euros	Pourcentage
FMI ¹	22.5	4.8
UE	45	
<i>dont</i> : MESF ²	22.5	2.9
FESF ³	17.7	3.1
Prêts bilatéraux ⁴	4.8	
Aide extérieure totale	67.5	
Ressources propres de l'Irlande ⁵	17.5	ND
Programme total	85	

Note : Le Sommet de l'UE de juillet 2011 et les décisions qui en sont issues ont ramené le taux d'intérêt sur les prêts du FESF et du MESF au niveau des coûts d'emprunt de ces deux mécanismes. Cela s'est traduit par une baisse de 290 points de base environ de ce taux. Le Royaume-Uni est convenu de réduire le taux d'intérêt appliqué aux prêts bilatéraux afin de s'aligner sur les taux du MESF et du FESF.

- Y compris les frais de couverture de taux de change.
- Mécanisme européen de stabilité financière. Le taux d'intérêt n'est qu'indicatif et correspond au coût auquel le MESF a emprunté sous la forme d'émissions d'obligations en janvier et mars 2011.
- Fonds européen de stabilité financière. Le taux d'intérêt n'est qu'indicatif et correspond au coût moyen auquel le FESF a emprunté sous la forme d'émissions d'obligations en janvier et juin 2011.
- Fonds en provenance du Royaume-Uni (3.8 milliards d'euros), de la Suède (0.6 milliard d'euros) et du Danemark (0.4 milliard d'euros).
- 7.5 milliards d'euros en espèces et le reste en provenance du Fonds national de réserve pour les pensions.

Source : Commission européenne (2011), calculs du Secrétariat et Département des finances, Irlande.

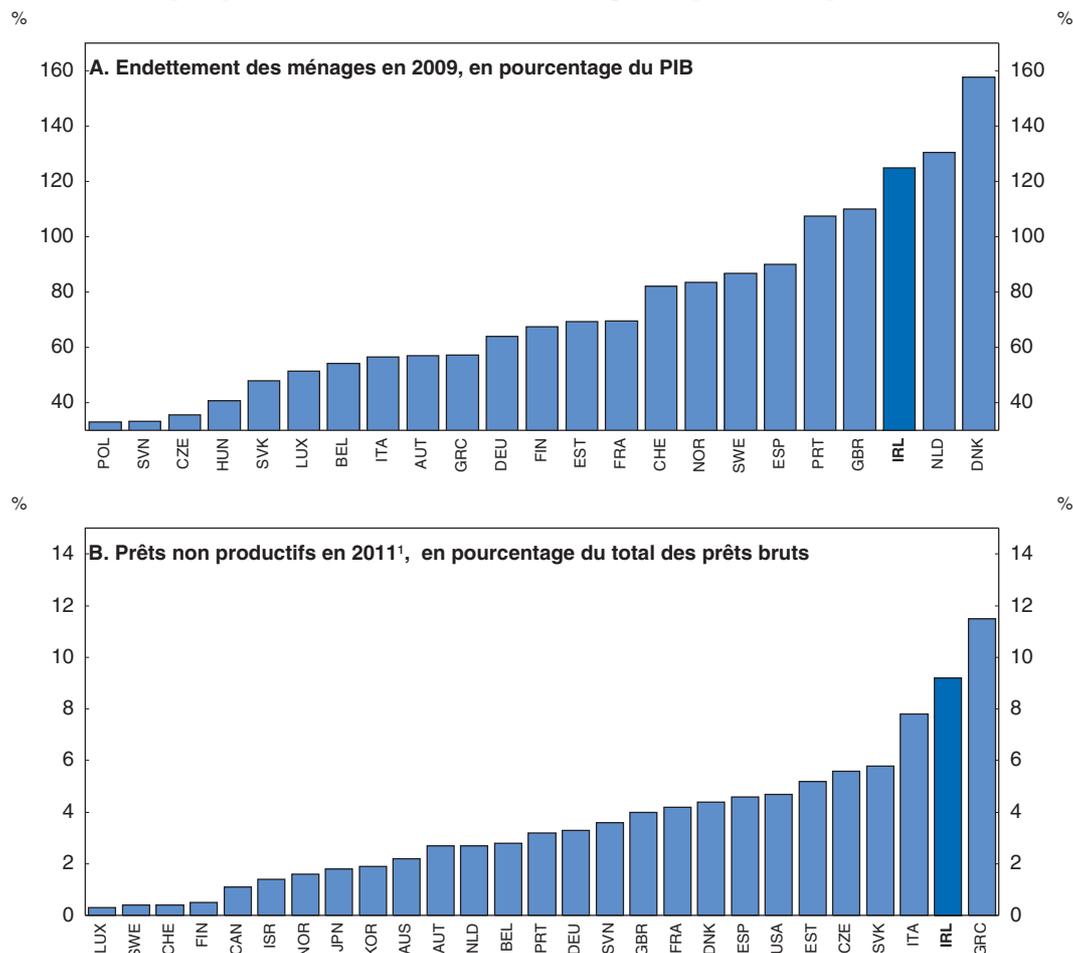
Tableau 3. **Objectifs et mesures d'assainissement**

	% du PIB					
	2008-2010 ¹	2011	2012	2013	2014	2015
Objectif concernant le solde budgétaire général ²	-21.9	-20.0	-2.6	-2.2	-2.7	-2.8
Mesures d'assainissement requises ³				2.0		
Mesures d'assainissement mises en œuvre et prévues	9.3	3.8	2.2			
Dépenses	5.7	2.5	1.3			
Courantes	4.4	1.3	1.1			
En capital	1.4	1.1	0.2			
Recettes	3.5	0.9	0.9			
Autres ⁴	-	0.4	-	-	-	-

Note : Les mesures d'assainissement prévues pour 2012 sont cohérentes avec celles contenues dans le Programme de stabilité mis à jour en 2011 et le protocole d'entente du Programme de stabilité conjoint UE-FMI. Le gouvernement établira un plan à moyen terme d'assainissement budgétaire pour la période 2012-15 dans les Perspectives prébudgétaires en octobre. Les prévisions de l'OCDE du PIB sont utilisées les totaux ne s'additionnent toujours pas à cause de l'arrondi.

- Mesuré en tant qu'incidence des mesures de 2008-10 en 2010.
- Pour 2010, solde budgétaire effectif excluant les mesures de soutien bancaire représentant 20.1 % du PIB. Les chiffres représentent les cibles gouvernementales de l'équilibre financier. Le programme UE-FMI exige que le déficit des administrations publiques ne dépasse pas 10.6% du PIB en 2011, 8.6% en 2012 et 7.5% en 2013.
- Prévisions du Secrétariat des besoins à couvrir pour atteindre l'objectif déclaré, mesuré en tant que variation du solde primaire sous-jacent.
- Y compris les ventes d'actifs, l'augmentation des dividendes et les économies sur les charges d'intérêt.

Source : Mise à jour 2011 du Programme de stabilité, budget 2011 et calculs du Secrétariat.

Graphique 4. **Endettement des ménages et prêts non productifs**

Note : Prêts en retard de plus de 90 jours.

1. Ou dernière année disponible. L'année 2011 se réfère à des divers trimestres.

Source : Eurostat et Fonds monétaire international (FMI), *Rapport sur la stabilité financière globale, Indicateurs de solidité financière*, tableaux de septembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526958>

L'économie se développe à nouveau

Après la douloureuse correction de 2008-10, des signes encourageants sont apparus d'une stabilisation de l'économie. Les exportations se sont fortement redressées, grâce à des entrées permanentes d'investissement étranger, qui se sont bien maintenues durant la crise, à une amélioration de la compétitivité-coût et à la croissance enregistrée par les partenaires à l'exportation jusqu'ici. Suite à un recul extrêmement marqué, l'investissement est presque certainement descendu au-dessous des niveaux viables à long terme. L'atténuation de l'effet de freinage exercé par le secteur de la construction et un redressement modéré de la demande intérieure devraient doper la croissance du PIB en 2012. Cependant, comme c'est généralement le cas lors des reprises suivant des crises financières, la réduction de l'endettement des ménages, la contraction des bilans bancaires et un assainissement budgétaire prolongé pèseront tous sur la croissance en

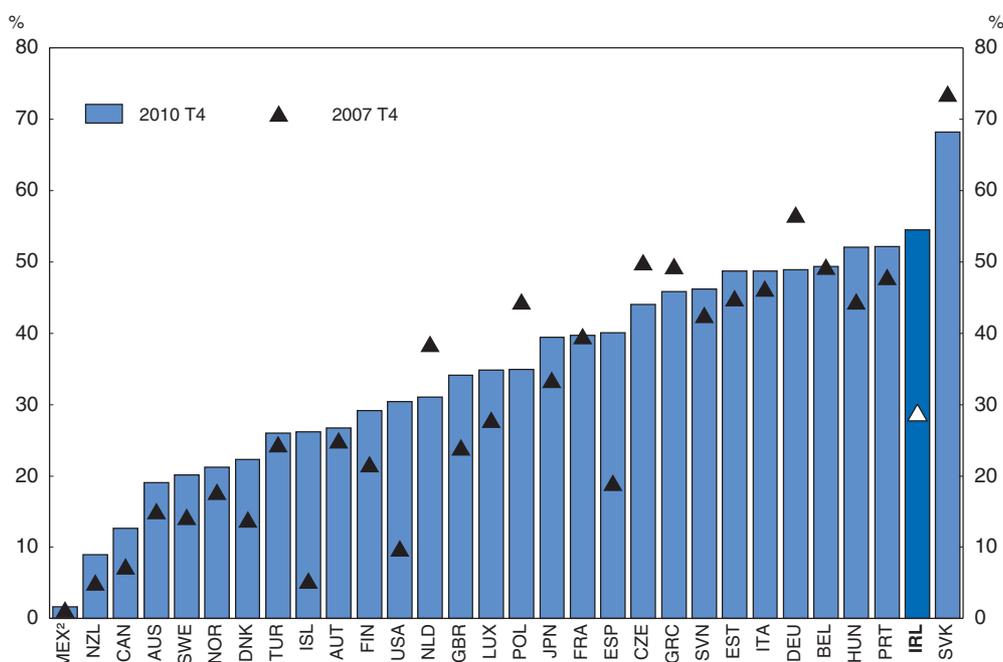
Irlande pendant quelque temps encore (Cerra et Saxena, 2008 ; Reinhart et Rogoff, 2009 ; Furceri et Mourougane, 2009).

Le chômage restera élevé

Le taux de chômage est passé de 4.6 % en 2007 à 14.2 % au deuxième trimestre de 2011. Par ailleurs, la participation au marché du travail a fortement diminué, notamment parmi les jeunes, et on a observé une forte progression de l'émigration. Ces évolutions tiennent aux pertes importantes d'emploi intervenues durant la récession irlandaise, incidence caractéristique observée dans les pays touchés par l'éclatement d'une bulle immobilière, comme l'Estonie, l'Espagne et les États-Unis. Le chômage de longue durée a fortement augmenté (graphique 5) et, comme on le verra ci-après, les politiques irlandaises de remise au travail souffrent de certaines déficiences. Dans ces conditions, on peut craindre que le chômage structurel reste élevé, car les compétences des demandeurs d'emploi ne correspondent pas aux offres et le capital humain se dégrade (Manchin et Manning, 1998).

Graphique 5. **La part du chômage de longue durée a fortement augmenté**

Part des personnes au chômage depuis plus de 12 mois dans le chômage total¹



1. Série lissée utilisant la moyenne mobile centrée des 3 trimestres.

2. 2010 T3.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526977>

Face à la mauvaise situation budgétaire, des mesures strictes mais justes sont appliquées

Les autorités visent à ramener le déficit budgétaire au-dessous de 3 % du PIB en 2015

Durant les années de forte expansion, la base d'imposition de l'Irlande est devenue par trop tributaire du logement, ce qui a accru la vulnérabilité face à l'important choc économique et financier qui a fini par intervenir. Le brusque effondrement du marché immobilier, une contraction de 18 % du PIB nominal en 2007-10 et le coût énorme du sauvetage du secteur bancaire ont transformé ce qui semblait être une position budgétaire saine en une position non tenable. Le solde budgétaire général est passé d'un excédent de 2.9 % du PIB en 2006 à un déficit de 11.9 % en 2010 (32 % si l'on tient compte des mesures exceptionnelles en faveur du secteur bancaire) et l'endettement public a fortement progressé (graphique 6).

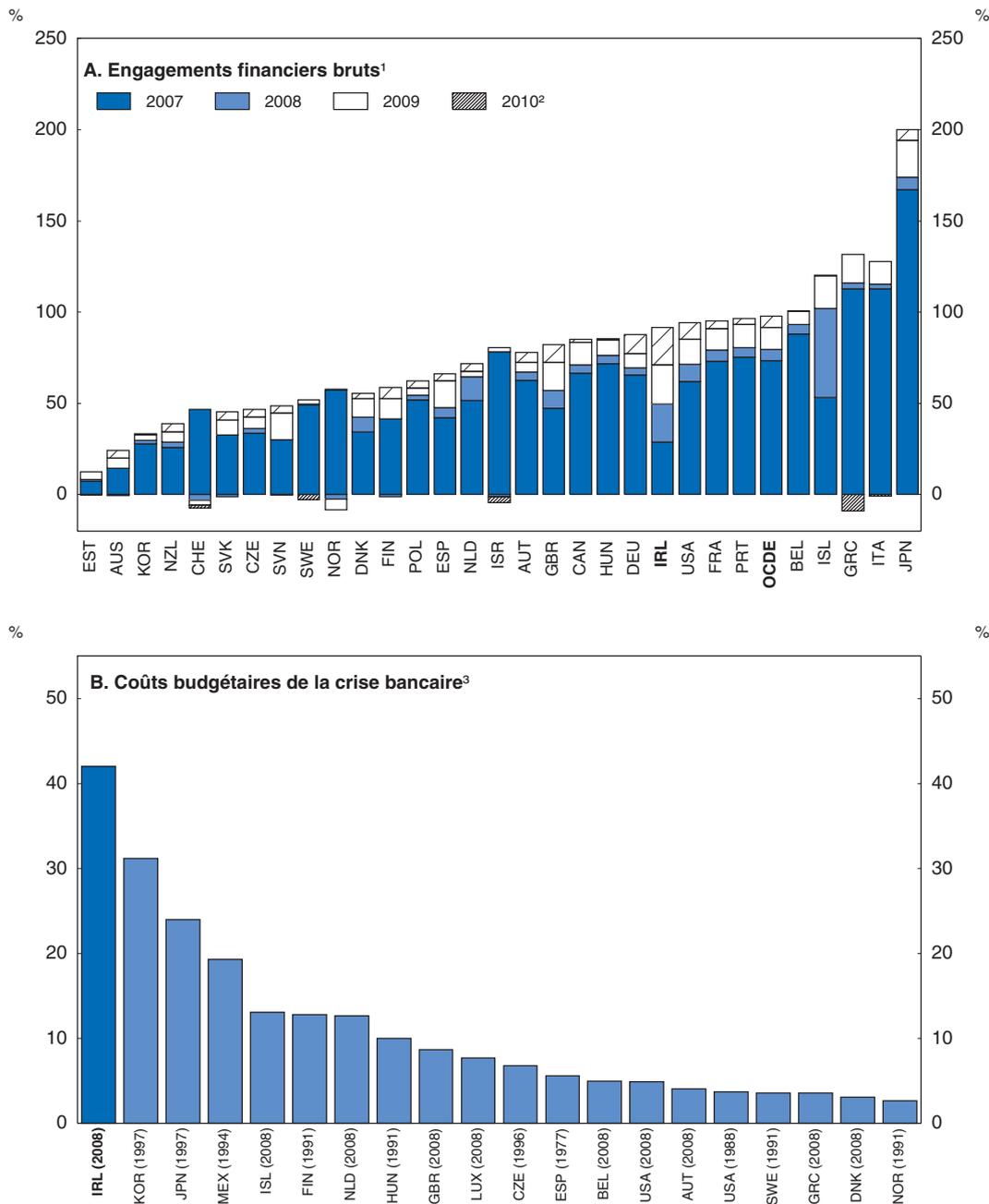
Le principal objectif budgétaire consiste à réduire le déficit des administrations publiques chaque année pour le ramener au-dessous de 3 % du PIB en 2015. Un effort d'assainissement représentant près de 9 % du PIB avait déjà été engagé avant le début du programme soutenu par la Troïka. Des mesures budgétaires discrétionnaires représentant encore 2.2 % du PIB seront mises en 2012. Pour gagner la confiance des marchés, il faut éviter des dérapages par rapport au programme. De fait, si l'activité économique progresse, les autorités devront réduire le déficit plus rapidement que ne le requiert le programme. La grande ouverture de l'économie irlandaise implique un multiplicateur budgétaire relativement peu important, ce qui réduit l'effet de freinage exercé sur l'économie par un plus grand effort d'assainissement.

Les mesures de dépenses adoptées par les autorités consistent notamment en une réduction des salaires du secteur public, des mesures de protection sociale et des dépenses en capital. Bien que 60 % environ des mesures d'assainissement mises en œuvre entre 2008 et 2012 se situent du côté des dépenses, il faudrait envisager de privilégier encore davantage la réduction des dépenses par rapport à l'augmentation des recettes, car l'expérience internationale montre que les assainissements budgétaires fondés sur les dépenses tendent à être plus efficaces (Guichard *et al.*, 2007). Maintenir un contrôle étroit sur les salaires et les effectifs dans la fonction publique devrait rester une priorité car cela a le triple avantage de faciliter l'assainissement, de contribuer à la cohésion sociale, en répartissant le poids de l'ajustement plus largement et de donner l'exemple d'un encadrement des salaires à l'économie dans son ensemble. Les dépenses d'infrastructure devraient être différées, car, grâce aux investissements réalisés durant la forte expansion, on observe aujourd'hui peu de goulets d'étranglement. Les dépenses de protection sociale, qui se situent à près de 40 % des dépenses courantes, devraient être réduites en durcissant les conditions d'admissibilité et en diminuant les montants versés, de façon à empêcher les taux de remplacement des paiements sociaux d'augmenter dans un contexte de réduction des salaires nominaux. La diminution de l'enveloppe globale des dépenses dans le cadre du nouveau plan budgétaire devrait encourager une plus grande efficacité du secteur public.

Du côté des recettes, les autorités ont centré leurs efforts sur l'introduction d'un prélèvement sur le revenu et une augmentation des cotisations de sécurité sociale et

Graphique 6. Engagements financiers bruts des administrations publiques et coûts budgétaires de la crise bancaire

En pourcentage du PIB



1. Définition du Système des comptes nationaux (SCN).
2. Pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal, la variation observée en 2010 de la dette publique (définition SCN) a été évaluée par approximation en se fondant sur la modification de la dette publique selon la définition de Maastricht, de façon à l'isoler des fortes fluctuations temporaires des niveaux d'endettement dues aux réévaluations.
3. Coûts budgétaires bruts hors recettes de récupération calculés sur les cinq premières années suivant le début de la crise.

Source : Banque centrale européenne (BCE) ; Fonds monétaire international (FMI) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932526996>

d'assurance maladie dans le budget de 2011. Les recettes seront encore accrues en 2011 et 2012 par un élargissement de la base de l'impôt sur le revenu, une réduction des allègements fiscaux sur les cotisations au titre des retraites, des coupes dans les autres dépenses fiscales, l'introduction d'une taxe foncière intérimaire assise sur la valeur du terrain, l'augmentation de la taxe carbone et la réforme des impôts sur les plus-values. Ces mesures ne laisseront pas le rapport recettes globales de l'Irlande du PIB selon les normes de l'OCDE élevé, et dans la perspective de niveaux élevés de dette publique, l'Irlande pourrait envisager d'utiliser des mesures de recettes supplémentaires s'il devait apparaître que les coupes dans les dépenses s'avèrent insuffisantes pour équilibrer le budget. Ces mesures sont aussi conformes aux conseils donnés par l'OCDE en matière d'assainissement budgétaire (OCDE, 2010). En particulier, les mesures du côté des recettes sont axées sur un élargissement de l'assiette fiscale et non sur une augmentation des taux. Par ailleurs, les autorités ont davantage recours aux impôts qui sont les moins dommageables pour la croissance, comme les impôts sur la propriété résidentielle, et aux taxes écologiques, comme les taxes carbone et la tarification de l'eau. Il importe d'accorder la priorité aux changements structurels requis pour faire en sorte que ces sources de recettes soient viables à long terme. Pour des raisons d'équité et des raisons administratives, la tarification de l'eau pour les utilisateurs domestiques et la taxe foncière envisagée exigent, respectivement, la mise en place d'un réseau de compteurs et un système d'évaluations actualisées sur une base régulière. La décision de maintenir le taux de l'impôt sur les sociétés à 12.5 % est prudente, car un taux élevé de cet impôt tend à être très dommageable pour la croissance (Arnold, 2008) et a des effets négatifs importants sur l'investissement étranger (OCDE, 2008, Djankov *et al.*, 2010). Les impôts de l'Irlande sur les sociétés par rapport au PIB se situent autour de la médiane de l'OCDE. Le taux effectif de l'impôt des sociétés est proche du taux d'imposition statutaire indiquant une assiette fiscale déjà large. Il est important que le taux faible d'imposition des sociétés continue d'être accompagné par un nouvel élargissement de l'assiette fiscale actuelle et qu'il soit toujours accompagné d'une mise en œuvre stricte des lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert, afin d'empêcher le déplacement artificiel des bénéficiaires.

L'ajustement devrait être également réparti, de façon à assurer la cohésion sociale et le soutien politique

La récession n'a pas touché de la même façon tous les secteurs de la société et ceux qui ont perdu leur emploi ont été parmi les plus durement frappés. Faire en sorte que les coûts et les avantages de l'ajustement soient répartis de façon équitable sera déterminant pour mobiliser le soutien public. Les autorités ont pris des mesures qui font peser une plus grande partie de la charge sur les individus ayant une plus grande capacité de paiement, en évitant de réduire la pension de base et les pensions les plus faibles du secteur public. En outre, les baisses des rémunérations ont été proportionnellement plus importantes pour les fonctionnaires publics les mieux rémunérés et la réduction des taux de rémunération a été préférée à une contraction des effectifs, ce qui répartit la charge plus également. L'accord signé dans le secteur public avec les syndicats de la fonction publique (accord de Croke Park) a contribué à la cohésion sociale, car ces dispositions arrêtées collectivement contenaient les éléments de base nécessaires à la réforme du secteur. Malgré la récession, l'Irlande reste dans les pays de tête pour ce qui est des niveaux de vie mesurés par le PIB

par habitant et plusieurs indicateurs de bien-être y sont supérieurs à la moyenne, notamment en termes de satisfaction à l'égard de la vie. Cependant, le chômage devrait rester élevé pendant plusieurs années, ce qui mettra à rude épreuve le modèle traditionnel de cohésion sociale du pays.

De nombreuses possibilités existent d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les autorités ont récemment achevé un examen d'ensemble des dépenses, qui sera utilisé pour déterminer quels sont les postes de dépenses qui pourraient être abandonnés totalement et comment tirer davantage parti des dépenses existantes. Pour accroître le rapport coût-efficacité, il faudrait envisager de rendre la prestation de services par l'État ou au nom de celui-ci plus contestable par le secteur privé, ce qui permettrait au secteur public non seulement de disposer de niveaux de référence pour les coûts mais aussi de faire des économies. Pour tirer le maximum de gains d'efficacité de la réduction des effectifs dans la fonction publique, il faudra mettre en place des mécanismes pour assurer un redéploiement sans heurts du personnel entre les départements et les organismes. En outre, les sollicitations dont l'État fait l'objet exigent de plus en plus des compétences spécialisées. La réforme devrait faciliter l'embauche d'un plus grand nombre de spécialistes et fluidifier les mouvements des agents au sein du secteur public et entre celui-ci et le secteur privé, ce qui est particulièrement important dans un marché du travail de petite taille. Il faudra pour cela une plus grande flexibilité des types de contrat et un régime de licenciement moins coûteux dans la fonction publique. Parmi les modifications nécessaires pour améliorer l'efficacité du secteur public figure la rationalisation des organismes d'État non commerciaux par le biais de fusions et de réductions d'effectifs. Pour améliorer le suivi des résultats, il faudrait inclure dans les évaluations de la performance des organismes et des départements quelques indicateurs clé de production et de revenu pouvant être suivis d'une période à l'autre par rapport à des niveaux de référence.

Le cadre fiscal devrait être renforcé

Durant la période de forte expansion qui a précédé, on a laissé les dépenses publiques s'accroître trop rapidement et la base d'imposition a été excessivement rétrécie du fait de la réduction du pourcentage des salariés assujettis à l'impôt sur le revenu et d'un recours accru aux impôts sur le capital, ce qui a contribué à une dégradation importante de la position budgétaire lorsque la récession a frappé. Un cadre budgétaire plus solide devrait permettre à la fois d'empêcher que le même processus n'intervienne à l'avenir et de faire face à la charge élevée de la dette souveraine de l'Irlande au lendemain de la crise. Les autorités introduiront une loi concernant le nouveau cadre budgétaire d'ici à la fin de l'année. Celle-ci tiendra compte des meilleures pratiques internationales, eu égard notamment aux évolutions intervenant au niveau de l'UE. Outre le Conseil budgétaire qui a été établi en milieu d'année avec la participation d'experts internationaux, conformément aux recommandations figurant dans de précédentes Études économiques, les principaux éléments de ce cadre seront un plan budgétaire à moyen terme, une série de règles exigeant notamment l'équilibre du budget et le plafonnement des dépenses ainsi que la budgétisation sur la base des résultats (Département des finances, 2011).

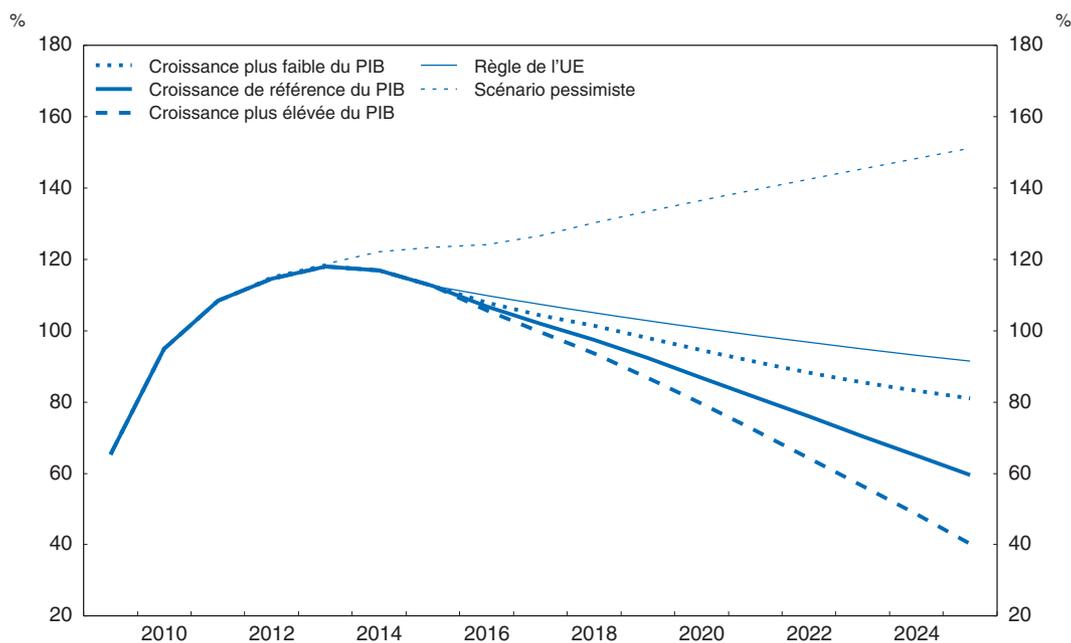
Ensemble, ces éléments du cadre devraient se renforcer mutuellement pour créer un système qui contribue à la réalisation des objectifs à moyen terme de la politique budgétaire de l'État et, au final, diminue les coûts d'emprunt en améliorant la crédibilité. Pour rendre opérationnel le plan budgétaire, il faudrait qu'un engagement soit pris à l'égard d'une règle budgétaire qui puisse être facilement comprise et appliquée par le parlement et le public. Les règles budgétaires envisagées imposeraient des contraintes de politique budgétaire en cas de « temps orageux » (trajectoire de correction non ajustée des fluctuations conjoncturelles), de « mauvais temps » (trajectoire corrigée des fluctuations conjoncturelles) et de « beau temps » (règle de dépense). On peut juger ce dispositif trop complexe, car les règles sont tributaires de la situation et parfois définies en termes non aisément vérifiables (solde primaire ajusté des fluctuations conjoncturelles). Les autorités devraient envisager de s'engager à plafonner chaque année les dépenses nominales, en tant que principal témoignage pratique de la prudence indispensable à la mise en œuvre du plan budgétaire. Le Conseil budgétaire peut contribuer à l'efficacité de ce plan en renforçant les analyses indépendantes de la situation des finances publiques et en déterminant la mesure dans laquelle les objectifs des autorités sont appropriés et les actions qu'elles envisagent sont à même de faciliter la réalisation de ces objectifs, ainsi qu'en soumettant à une analyse critique les prévisions macroéconomiques de l'État. La nomination au Conseil d'experts de la politique budgétaire internationale est une mesure bienvenue, car elle contribue à élargir l'éventail des points de vue indépendants auxquels l'État aura accès pour déterminer la politique, ce qui est l'un des principaux avantages que l'on peut attendre d'un tel organe.

La lourde charge d'endettement de l'Irlande rend d'autant plus nécessaire l'inversion de la trajectoire de la dette. En conséquence, les autorités devraient accorder la priorité au rapport dette/PIB à atteindre d'ici une date donnée. Un objectif d'endettement permet de disposer d'un ancrage visible à moyen terme et est un moyen simple et transparent d'assurer la visibilité des messages et des engagements de l'État en matière de politique budgétaire. À long terme, un objectif d'endettement aidera à faire face aux pressions que le vieillissement ne manquera pas d'exercer sur la santé publique et les dépenses de pensions et qui devraient avoir une incidence supérieure à la moyenne en Irlande (OCDE, 2011). Le choix de l'objectif et la rapidité de sa mise en œuvre dépendront, entre autres, des hypothèses posées quant à la croissance future et au taux d'intérêt. La trajectoire de la dette est sensible aux perspectives de croissance à moyen terme ; les réformes structurelles visant à accroître le taux de croissance (examinées ci-après) ont donc une rentabilité potentielle élevée du point de vue de la viabilité budgétaire. Par exemple, toutes choses égales par ailleurs, une accélération du taux réel moyen de croissance d'environ 1 % par rapport au niveau de base ramènerait le taux d'endettement au-dessous de 60 % du PIB d'ici à 2023 au lieu de 2025 (graphique 7).

L'effondrement du secteur bancaire a exigé une recapitalisation coûteuse

Des progrès ont été accomplis dans la stabilisation du système bancaire grâce aux efforts déployés par les autorités, ainsi qu'en témoignent les premiers signes d'un regain de confiance sur les marchés. Afin de contenir la crise, les autorités ont initialement offert une large garantie des engagements bancaires de 375 milliards d'euros représentant 240 % du PIB, ce qui était beaucoup plus que les approches adoptées par nombre d'autres pays de l'OCDE (Schich, 2009). L'État a garanti les dépôts bancaires (y compris les dépôts des

Graphique 7. **Engagements financiers bruts des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB



Note : Dans le scénario de référence et dans les scénarios de croissance faible et élevée, le gouvernement est supposé répondre à ses objectifs de déficit global d'ici à 2015. La croissance tendancielle du PIB nominal est supposée égale à 4.8% dans le scénario de base (2.8 % de croissance réelle). La croissance tendancielle du PIB nominal devra atteindre en moyenne 0,8 % supérieur/inférieur selon les scénarios la croissance élevée/croissance faible à partir de 2016 jusqu'en 2025. Dans le scénario de base, le solde primaire augmentera de 3 % en 2015 à près de 5 % en 2020 où il restera au même niveau jusqu'en 2025. Dans le scénario de forte croissance, les dépenses réelles resteront au niveau de base et toutes les recettes gagnées lors du scénario de croissance élevée seront ajoutées à la solde primaire, ce qui augmentera le PIB en 2020 de 6.2 %. Dans le scénario de faible croissance, les dépenses réelles se dérouleront au niveau de référence et toutes les pertes de revenus d'une baisse de croissance seront soustraites du solde primaire sous-jacente qui augmentera de 3 % du PIB en 2015 à 3.7 % en 2020 avant de redescendre à 2.4 % du PIB en 2025. Le scénario de politique budgétaire de l'UE utilise les hypothèses de base pour la croissance et à partir de 2016 exige que la dette diminue chaque année de 1/20^e de la différence entre le niveau d'endettement année en cours et 60 % du PIB requis par le traité de Maastricht. Le taux d'intérêt implicite sur la dette publique moyenne 5.2 % de 2016 à 2025 (équivalent à un point de 125 points de base comparativement à répandre l'Allemagne). Dans le scénario pessimiste la croissance réelle moyenne est de 1 % par an et la moyenne du déficit global de 7.3 % de 2011 à 2025 et les taux d'intérêt moyens de 6.8 % en 2016-25.

1. Définition du traité de Maastricht.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527015>

sociétés et les dépôts interbancaires), les obligations sécurisées, la dette de premier ordre et une partie de la dette subordonnée. Cette large couverture a compliqué les options en matière de liquidation et d'allocation des pertes et a accru le coût pour les contribuables. En Irlande comme ailleurs, un aspect crucial a été le fait que la garantie ne s'est pas accompagnée d'un mécanisme propre à faire face à une situation où un problème initial de liquidité se révèle en fait être un problème de solvabilité. À court terme, la garantie a empêché la faillite des banques et a ramené le calme sur les marchés. Cependant, la période de garantie n'a pas été initialement utilisée pour restructurer les banques et les coûts ultimes en termes de dégradation de la situation budgétaire se sont révélés très élevés.

Encadré 1. **Résumé des recommandations pour le rétablissement de la viabilité de la dette budgétaire**

- Continuer de mettre en œuvre le programme d'aide financière UE-FMI afin de ramener le déficit au-dessous de 3 % du PIB d'ici à 2015. Pour autant que la croissance le permette, réduire le déficit plus rapidement que ne le requiert le programme afin de retrouver de la crédibilité sur les marchés des capitaux. Axer davantage l'effort de consolidation sur la réduction des dépenses. Élargir la base d'imposition.
- Mettre en place un nouveau cadre budgétaire. Dans ce cadre, établir un budget pluriannuel. Accorder la priorité au rapport dette/PIB à atteindre d'ici une date donnée afin d'ancrer le cadre budgétaire. Plafonner les dépenses nominales définies au sens large chaque année du cadre à moyen terme pour parvenir à réaliser l'objectif d'endettement.

*La stratégie de sortie implique
une recapitalisation, une contraction
des bilans et un retrait des garanties*

À mesure que la confiance revient sur les marchés des capitaux, la couverture du mécanisme de garantie doit être limitée à un éventail plus étroit d'engagements, mais le calendrier et la rapidité des mesures doivent être soigneusement dosés. Une sortie précoce, à un moment où le système financier est encore fragile, pourrait faire réapparaître des préoccupations quant à la santé du secteur, alors qu'une sortie trop lente pourrait accentuer les distorsions nuisant aux incitations et à la concurrence. Le système Eligible Liabilities Guarantee (ELG), qui est en place depuis l'expiration du dispositif initial, est beaucoup plus ciblé et restreint et applique des primes plus élevées. En temps normal, un système de garantie plus restreint devrait être mis en œuvre. La structure des primes devrait continuer de tenir compte du risque et des types précis d'engagements à couvrir, afin de minimiser l'aléa moral et le coût pour le contribuable.

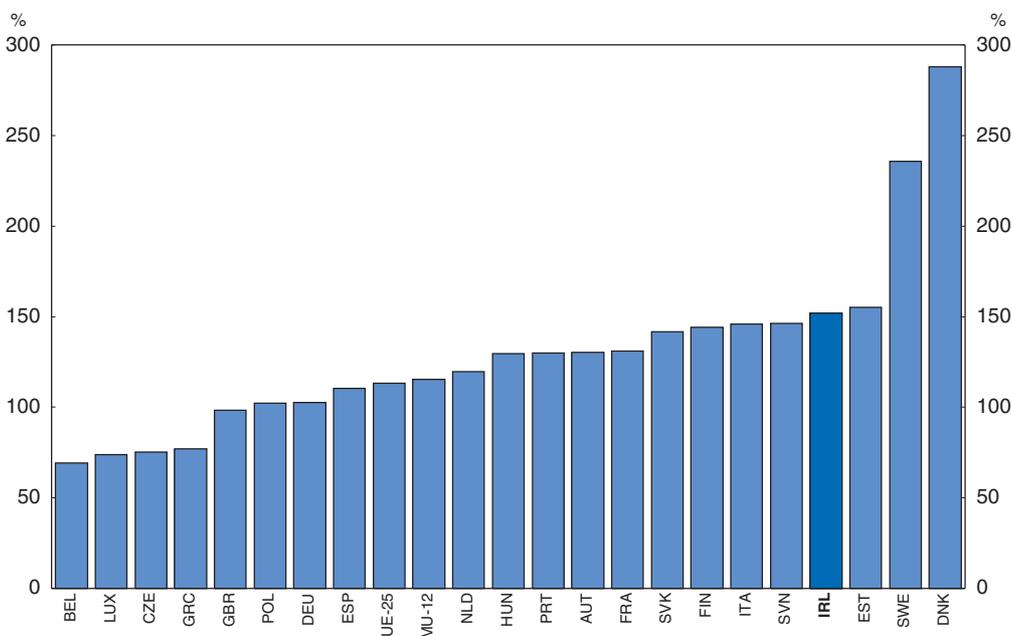
Les actionnaires privés et les détenteurs d'obligations subordonnées ont enregistré des pertes de patrimoine de, respectivement, 60 milliards et 10 milliards d'euros, ces pertes massives entraînant une grave sous-capitalisation du système bancaire intérieur. Face à cette situation, les autorités ont injecté des fonds publics pour environ 63 milliards d'euros (40 % du PIB) jusqu'à la fin juillet 2011. Ayant initialement un accès insuffisant aux informations concernant l'ampleur des pertes bancaires, elles ont eu du mal à déterminer la restructuration nécessaire et les besoins en capital et ont de ce fait mis en œuvre des mesures insuffisantes, ce qui a nui à la confiance du marché dans la santé du système bancaire.

La situation a changé avec la publication en mars 2011 par la Banque centrale irlandaise des résultats de deux évaluations prudentielles : la Prudential Capital Assessment Review (PCAR) et la Prudential Liquidity Assessment Review (PLAR). Ces tests de résistance permettent en effet de disposer d'une estimation transparente et rigoureuse des besoins en capital et en liquidités des banques et sont fondés sur des hypothèses prudentes quant aux pertes sur prêts ainsi que sur des paramètres stricts (ratios de fonds propres minimums élevés, test couvrant une période de trois ans). La publication de leurs résultats a immédiatement amélioré la confiance des marchés, comme en témoigne la baisse

marquée, bien que temporaire, de la marge sur les crédits souverains. Suite à ces tests, les banques ont levé un total de 24 milliards d'euros de capitaux, dont 16.5 milliards provenant de l'État. Les tests de résistance menés ultérieurement en 2011 par l'Autorité bancaire européenne (ABE) montrent que les banques irlandaises participantes satisfont aux exigences de résistance de l'ABE et n'ont pas besoin de fonds propres supplémentaires par rapport à ceux requis par la PCAR. Les tests de résistance de l'ABE ont été conçus pour mesurer la résistance des banques européennes par rapport à une série de circonstances négatives, alors que la PCAR a pris en compte la nécessité pour les banques irlandaises de réduire leur recours à des financements extérieurs (CBI, 2011).

Le système bancaire irlandais intérieur est trop important et est devenu trop tributaire des financements de l'Eurosystème (145 milliards d'euros en mars 2011), en raison de pertes sur les dépôts et les financements aux institutions privées. Pour remédier à ces problèmes, les résultats de la PLAR montrent qu'une réduction du rapport des prêts aux dépôts est indispensable, ce rapport devant revenir à 122.5 % d'ici à la fin de 2013 (graphique 8). Cette inversion de l'effet de levier, déjà amorcée, contribuera à ramener la taille du secteur bancaire à un niveau plus conforme à celle de l'économie irlandaise, réduira le montant des actifs tributaires des financements de marché, généralement moins stables que les dépôts, et diminuera la dépendance à l'égard des financements de l'Eurosystème. Cependant, la réduction de ces actifs doit se faire à un rythme qui évite les ventes à perte et permette aux banques de continuer à consentir de nouveaux crédits, condition importante de la reprise économique, en particulier dans le cas des PME qui généreront

Graphique 8. **Rapport des prêts aux dépôts, 2009**



Source : Banque centrale européenne (BCE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527034>

une nouvelle croissance de l'emploi. Les autorités restructurent le secteur autour d'un noyau formé par deux banques nationales universelles (Bank of Ireland et Allied Irish Bank), qui retrouveront à terme un actionnariat totalement privé. À cela s'ajoutent la concurrence des banques locales et des banques à capitaux étrangers déjà présentes et l'entrée possible d'autres institutions.

*L'Agence nationale de gestion des actifs
(National Asset Management Agency ou NAMA)
devrait s'occuper essentiellement
des créances improductives*

La National Asset Management Agency (NAMA), agence de restructuration bancaire établie dans le cadre de la résolution de la crise, a acquis 11 000 prêts immobiliers représentant une valeur faciale de 72.3 milliards d'euros (46 % du PIB) avec une décote moyenne de 58 %, en échange d'obligations de la NAMA que les banques ont pu utiliser comme garantie auprès de la BCE. Ces opérations ont beaucoup contribué à l'assainissement du système bancaire car elles ont obligé les banques à reconnaître leurs pertes et à sortir de leur bilan les actifs toxiques, ce qui leur a permis de se concentrer sur les nouveaux prêts.

La NAMA vise à gérer ses actifs de façon à assurer la meilleure rentabilité possible pour les contribuables sur une période de sept à dix années. Cependant, face à la faiblesse de l'activité sur le marché du logement résidentiel, elle a proposé de lancer un programme pilote de portée limitée destiné à stimuler les achats de biens résidentiels en offrant une certaine protection contre de nouvelles baisses éventuelles des prix. Lors de la mise en œuvre de ce programme, il faudra veiller à éviter d'exposer directement l'État à un nouveau risque venant des prix de l'immobilier. Dans le cas contraire, des distorsions apparaîtraient sur le marché du logement et l'État se trouverait exposé à des risques sur les prix des actifs qui devraient en fait être supportés par les acquéreurs de logements. Afin d'empêcher une telle évolution, il importe que ce programme pilote de la NAMA reste transparent et de portée limitée.

*La surveillance et le contrôle financiers
font l'objet d'une large réforme*

Un large éventail de déficiences au niveau de la gouvernance et de la surveillance ont précipité la crise bancaire en Irlande. Parmi ces déficiences figuraient l'absence de critères adéquats de communication d'informations, des procédures médiocres d'évaluation des prêts, des systèmes peu solides d'analyse des risques et un nombre insuffisant de mécanismes de vérification et de contrôle de la gestion, y compris des systèmes de rémunération, ce qui a encouragé la prise de risques. S'agissant de la surveillance, les problèmes concernaient : i) la politique microprudentielle, notamment un contrôle volontairement peu contraignant et reposant sur des évaluations internes des risques par les banques, et des ressources en personnel insuffisantes pour superviser un système bancaire en constante expansion ; ii) la politique macroprudentielle, notamment l'impuissance à faire face à l'augmentation rapide des prêts hypothécaires en imposant des normes supplémentaires de fonds propres, plafonnant les prêts par secteur ou les quotités de prêt ; et iii) la politique de stabilité financière, notamment l'hypothèse d'une

résolution en douceur de la bulle immobilière pour les tests de résistance et les évaluations externes et internes.

Les autorités irlandaises ont pris plusieurs mesures pour faire face à ces déficiences (voir annexe A1). La réglementation et la surveillance financières ont été regroupées à nouveau au sein de la Banque centrale, après avoir été confiées à un organisme distinct de réglementation financière en 2003. La Banque centrale aura la responsabilité de la réglementation du système bancaire au niveau micro et macroprudentiel, de sorte que toute l'attention voulue puisse être accordée aux interactions macrofinancières. Les principaux objectifs énoncés dans la loi de 2010 sur la réforme de la Banque centrale sont la création d'une nouvelle structure totalement intégrée de réglementation financière et la mise en place d'un régime destiné à assurer l'honorabilité et la compétence dans le secteur financier. L'objectif de promotion de la croissance du secteur financier irlandais, qui avait empêché l'organisme de réglementation financière d'exercer une surveillance appropriée sur la croissance du crédit durant la phase d'expansion, a été abandonné. Comme recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE* précédente, les autorités s'orientent vers l'introduction d'un régime spécial de règlement des faillites des banques compatible avec le cadre de l'UE. La mise en place de ce régime devrait aller de pair avec celle du nouveau dispositif de garantie des dépôts.

Des modifications importantes ont également apportées à la surveillance bancaire, la légèreté du contrôle exercé au cours de la période qui a précédé la crise faisant place à un plus grand interventionnisme. Afin de superviser efficacement les institutions, notamment par des inspections sur site plus fréquentes, les effectifs et les compétences du personnel sont renforcés. La composition du Comité de stabilité financière, présidé par le gouverneur de la Banque centrale, a été modifiée de façon à y inclure des fonctionnaires de haut niveau venant des départements réglementaires et macroéconomiques et le Comité se réunit plus fréquemment. Le projet de loi sur la Banque centrale (surveillance et réglementation) a été présenté en juillet 2011. Il confère à la Banque centrale de plus larges pouvoirs pour imposer des dispositions réglementaires et veiller à leur respect, ainsi que pour intervenir en temps opportun. Il lui permet par ailleurs d'accéder plus largement à des informations et analyses et contribuera à la crédibilité de l'application de la législation irlandaise sur les services financiers en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

La crise financière a aussi mis en évidence des faiblesses dans la réglementation des fonds propres en vertu des règles de Bâle I et Bâle II, qui se sont traduites par des protections insuffisantes contre les pertes et ont entraîné une recapitalisation coûteuse par l'État. Afin que cela ne puisse pas se reproduire, la Banque centrale devrait adopter une série d'indicateurs couvrant les nombreuses dimensions de la prise de risque par les banques. Les banques devraient aussitôt que possible adopter les normes de Bâle III. En outre, il faudrait envisager d'utiliser un ratio de levier global simple (rapport entre les fonds propres et les actifs totaux non pondérés par les risques) pour venir soutenir le ratio de capital. Le rôle important des prêts immobiliers dans la crise financière donne aussi à penser qu'une réglementation plus restrictive, comme le plafonnement de la quotité de prêt ou du rapport prêt/revenu, devrait être envisagée. Les ratios de fonds propres qui augmentent avec la taille des banques devraient contribuer à faire face aux difficultés particulières posées par des institutions financières d'importance systémique, tandis que l'établissement d'un fichier du crédit visant à empêcher le surendettement de certains secteurs et emprunteurs devrait être envisagé.

Un autre problème mis en lumière par la crise financière est l'écart entre les évaluations de la stabilité financière et l'action effectivement engagée. L'imprécision des mécanismes de mise en œuvre et le manque de clarté des mandats de supervision ont conduit à l'inaction face aux avertissements donnés et un laxisme réglementaire a été observé dans certains cas (Nyberg, 2011). Le régulateur financier devrait envisager d'établir des seuils pour quelques indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer les risques d'une institution financière. Tout écart par rapport à ces niveaux de référence pourrait déclencher une série d'actions consistant notamment, pour commencer, en une surveillance plus attentive de la mesure dans laquelle l'institution respecte les règles de fonds propres et une invitation à réduire ses activités. Par exemple, le dispositif « Supervisory Diamond » introduit au Danemark en 2010 pour surveiller expressément les banques a fait apparaître que les expositions importantes, la croissance des opérations de prêt, le ratio de financement, la concentration des créances sur les biens immobiliers et les ratios de liquidité constituaient autant de domaines à risques devant faire l'objet d'un suivi. L'organisme de réglementation financière de l'Irlande pourrait utiliser un outil analogue. Commencer un dialogue à un stade précoce peut contribuer à éviter des problèmes plus importants par la suite. Assurer la transparence des seuils et donner au régulateur financier le pouvoir d'obliger les banques à les respecter peut conduire à une meilleure supervision et empêcher une trop grande tolérance réglementaire.

Le cadre pour le règlement de la dette des ménages doit être amélioré

Les créances improductives des ménages atteignent des montants importants. D'après une enquête auprès des ménages menée par le Bureau central de statistique, un quart de l'ensemble des ménages ont enregistré un arriéré sur au moins une facture ou un prêt à au moins une occasion en 2009, contre 10 % en 2008. Au cours de la période achevée en mars 2011, 6.3 % des prêts hypothécaires privés étaient en arriérés depuis plus de 90 jours. Si les problèmes actuels de prêts improductifs ne sont pas résolus de manière efficace et équitable par les créanciers comme par les débiteurs, ils décourageront vraisemblablement à la fois la demande et l'offre de crédit à l'avenir. La mise en place d'un régime juridique pertinent fera donc partie intégrante de la gestion des créances douteuses et du rétablissement d'un système financier en bonne santé en Irlande. Dans cette optique, les lois actuelles sur les faillites et les procédures de règlement des dettes pourraient être améliorées. Les autorités préparent un projet de législation pour réformer le système des faillites personnelles afin de concilier les préoccupations d'aléa moral avec des procédures efficaces et efficientes. Leurs plans visant à introduire un nouveau régime de règlement de la dette structuré et non judiciaire, plutôt que de recourir à des poursuites devant les tribunaux, sont bienvenus. Un tel régime pourrait beaucoup contribuer à une gestion équitable et efficace de l'important encours des créances improductives des ménages. Entre temps, certaines mesures d'urgence ont été prises pour faire face aux besoins de restructuration du système financier. Le CBI a publié un code de conduite sur les arriérés hypothécaires pour empêcher des défaillances coûteuses et inutiles, ainsi qu'un code de conduite du même type pour les prêts aux PME.

Encadré 2. Principales recommandations concernant la sortie de la crise bancaire et le retour à un système bancaire en bonne santé

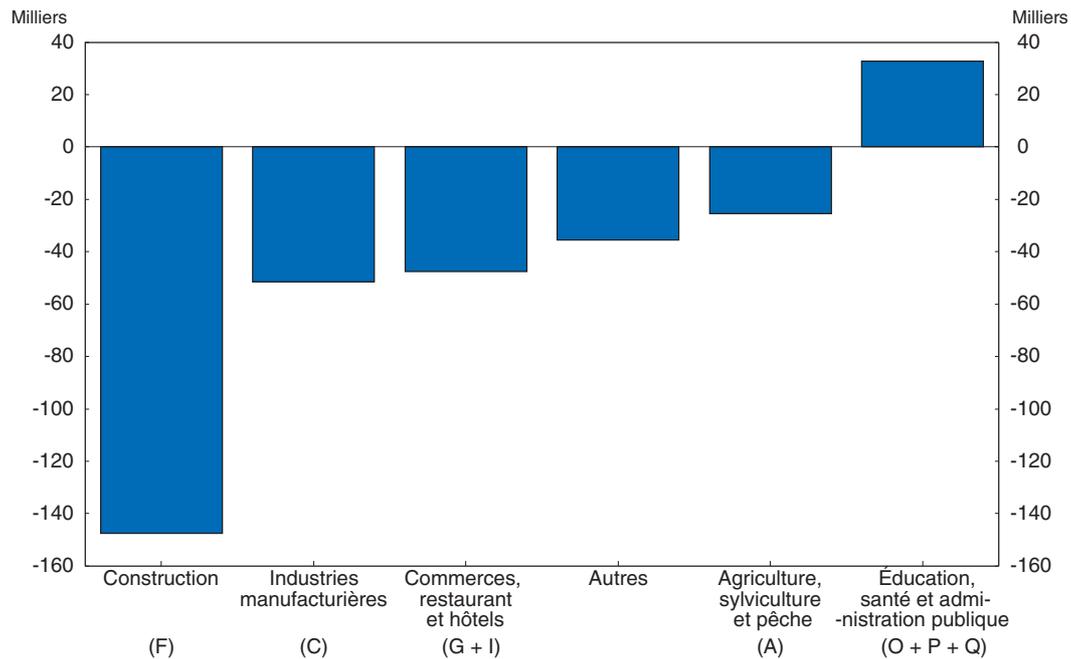
- La NAMA devrait continuer de se focaliser sur sa mission à long terme et gérer ses actifs de façon à dégager la meilleure rentabilité possible pour le contribuable, en s'abstenant de mener des activités qui augmentent les passifs éventuels de l'État.
- À mesure que la confiance revient sur les marchés financiers, il faudrait limiter la couverture du système de garantie des engagements bancaires à un éventail plus étroit d'engagements, avec des primes proportionnelles aux risques, de façon à minimiser l'aléa moral et les coûts pour les contribuables.
- Pour contribuer à empêcher les crises futures, il convient d'adopter les normes prévues par Bâle III aussitôt que possible. Il faut aussi envisager d'utiliser un ratio de levier (rapport entre le capital et les actifs totaux non pondérés par les risques) pour compléter les ratios de fonds propres. Outre le ratio des prêts aux dépôts déjà en place, d'autres réglementations devraient être adoptées, comme le plafonnement des quotités de prêt ou des ratios des prêts aux revenus et l'établissement d'un lien entre les normes de fonds propres et la taille de la banque pour faire face à des risques systémiques. Envisager la création d'un fichier du crédit pour empêcher le surendettement de certains secteurs et emprunteurs. Afin d'éviter que ne réapparaissent les mêmes problèmes de laxisme réglementaire, il faudrait mettre en place une procédure bien définie en vertu de laquelle la violation des seuils identifiés pour quelques indicateurs, notamment une croissance excessive des prêts bancaires, accélérerait une évaluation formelle des mesures correctrices nécessaires, le cas échéant.

Les politiques du marché du travail et les politiques sociales doivent être axées sur les travailleurs les plus gravement touchés par la récession

La récession économique a eu une grave incidence sur le marché du travail, en particulier sur les salariés du secteur de la construction (graphique 9). Le taux de chômage de l'Irlande figure aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone OCDE. Bien que les chiffres du chômage aient bondi pour tous les groupes d'âge et niveaux de formation, la plupart des nouveaux chômeurs sont des jeunes – en particulier des hommes – avec des qualifications faibles ou intermédiaires. Les moins de 35 ans n'ayant pas fait d'études supérieures représentaient 42 % du chômage total (contre 23 % de la population active totale) à la fin de 2010. La dégradation prononcée du marché du travail pourrait se traduire par un problème persistant de sous-emploi, comme celui que l'Irlande a connu entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, et mettre en péril la cohésion sociale. Les taux de pauvreté, mesurés avant transferts sociaux et par rapport à 60 % du revenu médian, ont augmenté plus que dans les autres pays de l'UE (6 points de pourcentage) en 2007-09. Les transferts sociaux ont permis de contenir le problème, la baisse des taux de pauvreté après transfert amorcée plus tôt dans la décennie se poursuivant. Cependant, la lutte contre la pauvreté par le biais des prestations sociales place à elle seule une lourde charge sur les finances publiques et est en fin de compte une cause de la persistance de la pauvreté, générée par une dépendance à long terme à l'égard des transferts sociaux (Département de la protection sociale, 2010).

Après avoir contribué fortement à la croissance démographique pendant plus d'une décennie, le solde migratoire est devenu négatif, avec des sorties cumulées estimées à 76 000 (environ 1.7 % de la population totale) entre avril 2008 et avril 2011. Les entrées en

Graphique 9. **Évolution de l'emploi par secteur**
Variation de 2007 à 2010



Note : Les lettres entre parenthèses se réfèrent aux classifications de la NACE Rev. 2.

Source : Office central des statistiques (CSO) et calculs du Secrétariat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527053>

Irlande ont retrouvé leurs niveaux du début des années 90 et l'émigration s'est accrue de façon prononcée, en particulier parmi les ressortissants irlandais, pour lesquels elle a triplé. Les migrations à court terme peuvent jouer un rôle d'ajustement sur des marchés du travail européen de plus en plus intégrés. Cependant, près de 90 % des émigrants sont des jeunes et des travailleurs d'âge actif et les données ponctuelles disponibles amènent à penser que les travailleurs qualifiés y occupent une part croissante, parmi lesquels de jeunes diplômés choisissant d'entrer sur le marché du travail à l'étranger. Leur départ permanent pèserait lourdement sur la performance économique dans des domaines aussi divers que la capacité d'innovation, les systèmes de retraite et les perspectives du marché immobilier.

Une stratégie cohérente peut favoriser le retour au travail

Les autorités ont pris des mesures pour remédier au problème du chômage, notamment la Jobs Initiative, lancée en mai 2011. D'autres mesures, soutenues par un large consensus social, devraient favoriser le retour au travail et donc faire barrage à une exclusion sociale en hausse. Elles devraient reposer sur les trois piliers suivants : i) la réforme de la protection sociale ; ii) de meilleures politiques d'activation et iii) une réduction durable des coûts unitaires de main-d'œuvre. Cette dernière, indispensable pour améliorer encore la compétitivité, exige une restriction des rémunérations à moyen terme, le secteur public donnant l'exemple pour l'ensemble de l'économie. Des réductions des cotisations

patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs peu qualifiés peuvent aussi doper temporairement la demande de travail et donc accélérer l'ajustement du marché.

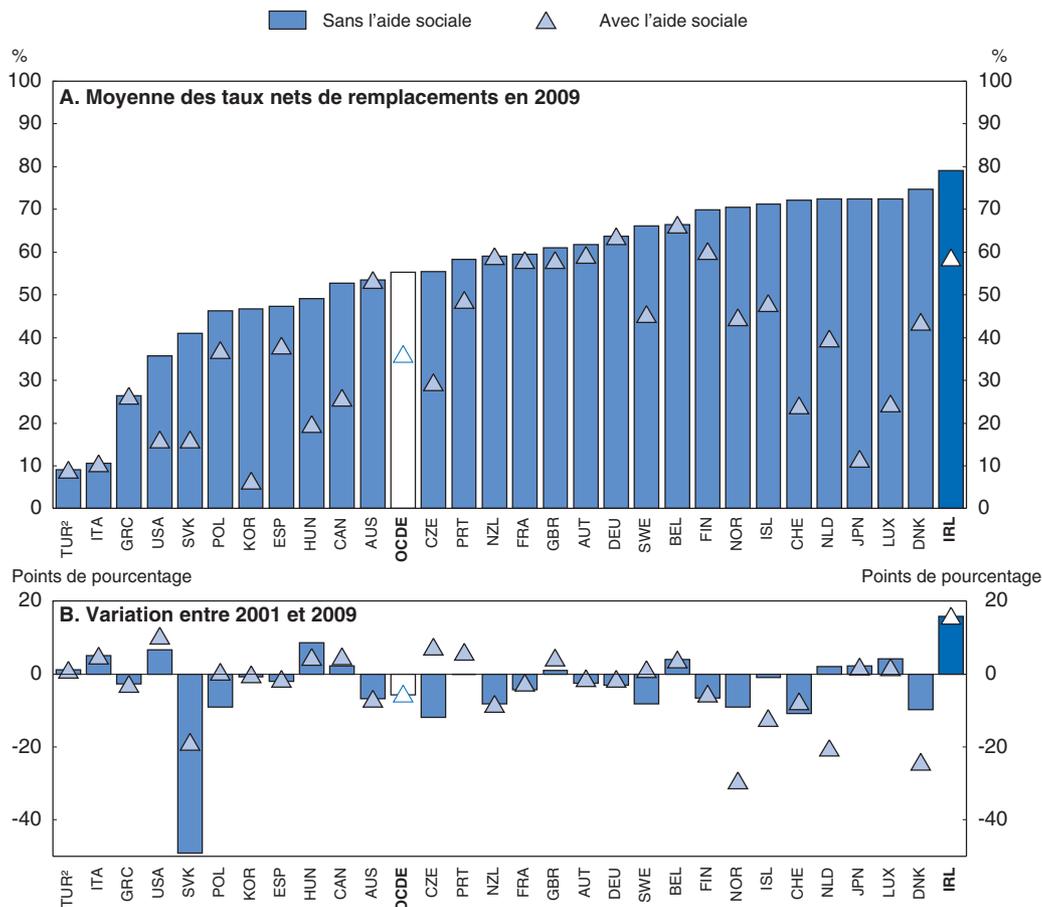
Des taux élevés de remplacement pourraient conduire à des pièges d'inactivité

Suite à de très fortes augmentations jusqu'en 2009, les taux de remplacement moyens sur longue période de l'indemnisation du chômage en Irlande figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 10). Bien que les niveaux nominaux des prestations de chômage pour les travailleurs d'âge actif aient été réduits d'environ 4 % aussi bien en 2010 qu'en 2011, ils sont encore marginalement supérieurs à leur niveau de 2007 en termes réels et, si l'on tient compte de la baisse des salaires et des hausses des impôts sur le revenu des personnes physiques, les taux de remplacement n'ont reculé que de 1 à 2 points de pourcentage en 2010 et probablement encore moins en 2011. D'autres prestations, comme les allocations logement, tendent à accroître encore les taux de remplacement. Le taux de remplacement au moment de l'entrée dans le chômage est inférieur à la moyenne, mais le taux forfaitaire et la durée illimitée des versements en Irlande impliquent des taux de remplacement plus élevés pour les bas salaires et (par rapport aux autres pays) à mesure que la durée du chômage s'allonge. Les effets contre-incitatifs sont donc plus forts pour les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, ce qui accroît le risque de pérennisation d'un chômage structurel élevé. Les travailleurs à temps partiel, qui ont généralement droit à des indemnités de chômage, sont souvent peu motivés pour passer à des emplois à temps plein. Les réductions des prestations n'ont pas résolu l'une des principales failles du système, notamment la non-dégressivité des taux de remplacement. Une dégressivité des taux avec la durée du chômage atténuerait les effets d'hystérèse et diminuerait les dépenses budgétaires (OCDE, 2011).

Un examen des autres prestations sociales est aussi indispensable pour rendre le système de protection sociale irlandais plus cohérent, plus incitatif et plus simple à administrer. Les paiements au titre du filet de sécurité (allocation sociale complémentaire de base) devraient être réformés parallèlement aux prestations de chômage, de façon que les premiers ne dépassent jamais la valeur des dernières. Un autre aspect à signaler dans ce contexte est celui de l'allocation logement, prestation sous conditions de ressources versée aux locataires de logements privés. Son incidence sur les taux de remplacement peut être substantielle (voir graphique 10), car obtenir un emploi à plein temps (30 heures de travail par semaine ou plus) implique généralement la perte totale de la prestation. Pour réduire les effets contre-incitatifs, les autorités devraient faire en sorte que les ménages perdant le bénéfice de l'allocation logement puissent accéder à d'autres dispositifs d'aide au logement, comme le Rental Accommodation Scheme (RAS). Dans le cadre de ce dispositif (qui implique une relation triangulaire entre le propriétaire, le locataire et une autorité locale), un emploi à temps plein n'induit pas en général la perte des prestations, mais conduit plutôt à un relèvement de la contribution du ménage au financement du coût total du loyer. Dans ce contexte, le critère actuel d'admissibilité au RAS, à savoir avoir bénéficié de l'allocation logement pendant une période de six mois, devrait être réexaminé.

Graphique 10. Moyenne des taux de remplacements nets sur 60 mois de chômage, 2009

Pour quatre familles types et deux niveaux de gains, en pourcentage¹



Note : Données classées dans l'ordre croissant de la moyenne des taux nets de remplacements avec l'aide sociale. En Irlande, la différence entre les taux nets de remplacement avec et sans l'aide sociale est représentée par des aides au logement (« Supplement Rent »).

1. Moyennes non pondérées pour des niveaux de revenu de 67 % et 100 % du salaire moyen. Les catégories de ménages sont les suivantes : célibataire sans enfant, couple marié sans enfant avec un seul apporteur de revenu, parent isolé avec deux enfants et couple marié à un seul apporteur de revenu avec deux enfants. On part de l'hypothèse qu'aucun « complément » n'est versé au titre de l'assistance sociale en situation d'activité ou de chômage. L'impôt sur le revenu à payer au titre des allocations de chômage est déterminé par rapport aux valeurs annualisées des prestations (c'est-à-dire aux valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximale des prestations est inférieure à 12 mois. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire moyen concerne un seul conjoint ; le deuxième conjoint est supposé inactif et sans revenu. Les enfants sont âgés de quatre et six ans et ni les allocations pour enfant à charge ni les frais de garde ne sont pris en considération.
2. Les calculs sont basés sur le salaire de l'ouvrier moyen (CITC D). Les données se réfèrent à la période 2005-09.

Source : OCDE, Modèles impôts/prestations sociales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932527072>

La compatibilité entre les demandes et les offres d'emploi pourrait être améliorée

Une aide active à la recherche d'emploi améliore l'efficacité de la mise en concordance des offres et des demandes d'emploi et conduit en conséquence à une augmentation des sorties du chômage. Cependant, la performance irlandaise dans ce domaine a souffert à la

fois d'un manque de ressources et de déficiences dans les procédures du Département de la protection sociale, chargé des prestations sociales, ainsi que de l'Autorité de formation et d'emploi (FÁS), service public de l'emploi. Les renvois par le Département de la protection sociale des demandeurs d'emploi à la FÁS pour un entretien d'activation ont été assortis de règles trop restrictives, excluant en particulier les individus connaissant une deuxième période de chômage ou des périodes de chômage ultérieures, alors qu'un quart des personnes qui auraient été admissibles n'ont jamais fait l'objet de cet aiguillage (McGuinness *et al.*, 2011). Lorsque l'aiguillage a bien fonctionné, l'interaction avec les demandeurs d'emploi a souvent été limitée et les sanctions pour coopération insuffisante avec la FÁS ont rarement été appliquées (Grubb *et al.*, 2009), ce qui contribue à expliquer pourquoi l'entretien d'activation ne semble pas accroître les chances de trouver un emploi (McGuinness *et al.*, 2011).

Parmi les mesures prises récemment dans un souci d'efficacité figurent le regroupement du versement des indemnités et des mesures d'activation grâce au transfert au Département de la protection sociale des services d'intérêt collectif et d'emploi de la FÁS (entraînant la création d'un nouveau Service national de l'emploi et de la protection sociale), la mise en œuvre par le Département de la protection sociale d'un système de profilage des chômeurs devant permettre une utilisation plus ciblée des ressources en faveur de ceux ayant le plus grand risque de tomber dans un chômage de longue durée, ainsi qu'un renforcement des sanctions en cas de refus de participer à des programmes actifs du marché du travail. Ces réformes sont les bienvenues et les résultats devraient être étroitement suivis de façon que d'autres corrections puissent y être apportées au besoin.

Les programmes de formation devraient être mieux alignés avec les besoins du marché du travail

La politique irlandaise d'activation met traditionnellement l'accent sur les programmes de formation qui, dans le contexte actuel, sont essentiels pour doter les chômeurs des compétences requises pour exercer de nouveaux emplois. Des cours adaptés aux besoins du marché du travail et qui dispensent une formation professionnelle spécifique (à l'instar des programmes de formation visant à répondre aux demandes des employeurs locaux et des programmes de stage) se révèlent généralement efficaces. Les programmes destinés aux plus défavorisés qui doivent essentiellement leur permettre d'accéder à une formation supérieure ou continue (comme le Bridging Foundation Programme ou les initiatives de formation locales) accueillent souvent des participants surdiplômés (Forfás, 2010) et sont donc peu efficaces par rapport à leur coût. La réponse à la crise a principalement consisté à intensifier et diversifier les offres de formation et l'expérience professionnelle, ce qui est une stratégie adéquate compte tenu de la faible efficacité attendue des activités de recherche d'emploi pendant une récession. Toutefois, les cours de courte durée, qui se sont développés le plus, ne suffiront pas à recycler les travailleurs employés dans le secteur de la construction. Les programmes devraient être axés sur l'acquisition de nouvelles compétences permettant aux sans-emploi de retrouver du travail dans de nouveaux secteurs et de les doter de qualifications spécifiques répondant aux besoins du marché du travail, ou d'une formation générale si leurs antécédents l'exigent.

Le fait que la FÁS soit à la fois gestionnaire des services publics de l'emploi et organisme de formation réduit probablement les incitations en faveur de la rentabilité et de l'orientation

de l'offre de formation sur le marché du travail. Il faudrait tirer parti de l'intégration en cours des services publics de l'emploi au sein du Département de la protection sociale, qui a pour effet de séparer les services de placement de ceux de formation, pour évoluer vers une plus grande contestabilité dans l'offre de formation, le Département orientant les chômeurs, le cas échéant, vers les cours les plus adaptés, dispensés par des prestataires publics ou privés. (McGuinness *et al.*, 2011).

L'offre de possibilités d'apprentissage et de stage est particulièrement importante pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail (OCDE, 2009a) et devrait aussi contribuer à faciliter le redéploiement des emplois entre les secteurs. En Irlande, la formation professionnelle s'appuie dans une large mesure sur un système d'apprentissage, dans le cadre duquel les apprentis, embauchés par les entreprises, suivent un cycle alternant phases de formation pratique et théorique, qui dure généralement quatre ans (Kis, 2010). Le système dispense surtout une formation aux métiers traditionnels dominés par les hommes et est devenu trop tributaire du secteur de la construction. La crise a conduit à une réduction des nouvelles inscriptions d'apprentis, dans lesquelles les métiers de la construction représentent encore une part importante (20 % en 2010), et elle a donné lieu à un problème grandissant d'apprentis en surnombre. La réponse des autorités a été guidée par l'objectif prioritaire d'achèvement de la formation – par exemple en subventionnant les employeurs qui embauchent des apprentis pour qu'ils terminent leur phase de formation en entreprise. Les autorités devraient cesser de subventionner l'achèvement des premières phases de l'apprentissage dans les métiers de la construction et arrêter temporairement les nouvelles inscriptions dans ces métiers. Il paraît justifié d'élargir l'éventail des métiers couverts en fonction des besoins du marché du travail et en introduisant plus de flexibilité dans la durée du programme, notamment en la raccourcissant pour les métiers demandant un moindre investissement technique. À l'instar des programmes de formation, des programmes d'enseignement professionnel postsecondaire, comme les cours du Post Leaving Certificate (PLC), ont aussi été développés face à la crise. Toutefois, leur efficacité est entravée par l'offre très limitée de formations sur le lieu de travail, qui en général ne dépassent pas trois semaines par an (Kis, 2010) alors que, pour ces programmes, les périodes de formation en entreprise devraient être étendues.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les dépenses de l'Irlande au titre des politiques actives du marché du travail ont été fortement orientées vers les programmes directs de création d'emplois. Le plus important est le programme d'emplois d'intérêt collectif, qui, fin 2010, offrait des emplois à temps partiel dans le secteur des services non marchands destinés aux collectivités locales à 23 500 personnes (plus de 1 % de la population active). Le résultat de ce dispositif, même après des périodes de participation assez prolongées (trois années en moyenne et davantage pour des travailleurs plus âgés) est souvent un retour au chômage de longue durée (McGuinness *et al.*, 2011). Les autorités ont néanmoins créé de nouvelles places dans le programme d'emplois d'intérêt collectif durant la crise et déploient un nouveau programme de création d'emplois, la Community Work Placement Initiative (Tús). Les systèmes irlandais de création d'emplois peuvent favoriser l'inclusion sociale mais ne sont pas toujours une voie efficace vers l'emploi et devraient donc être utilisés comme politique d'activation de dernier recours. Les périodes de participation devraient être raccourcies, avec des exceptions possibles pour les travailleurs ayant beaucoup de difficultés à trouver un emploi.

Les réductions du coin fiscal pourraient favoriser l'emploi des moins qualifiés

Les autorités ont décidé de réduire temporairement de moitié les cotisations patronales à la sécurité sociale (Pay Related Social Insurance, PRSI), dont le taux est de 8.5 %, sur les salaires hebdomadaires jusqu'à 356 euros, soit un seuil de seulement 5.5 % au-dessus du salaire minimum national. Cette mesure devrait favoriser l'emploi des moins qualifiés et les hôtels et restaurants en bénéficieront le plus, ce qui améliorera la compétitivité-coût du tourisme. Pour les salaires hebdomadaires supérieurs à 356 euros, un taux de cotisation plus élevé (10.75 %) continue de s'appliquer. Cette réduction du coin fiscal est de portée beaucoup plus vaste que les anciennes subventions en faveur de l'emploi, notamment celles prévues par le programme d'encouragement des employeurs à embaucher, qui concernait les nouvelles embauches associées à des créations nettes d'emplois et imposait des critères d'admissibilité supplémentaires. En conséquence, elle induira des pertes sèches plus importantes, mais sera par ailleurs plus simple à superviser et à administrer. Les autorités sont avisées de ne pas retirer la réduction du coin fiscal d'ici fin 2013, comme prévu. Les autorités devraient envisager une suppression graduelle lorsque le salaire dépasse 356 euros pour ne pas fausser la distribution des salaires et adopter des mesures budgétaires compensatoires pour ne pas mettre en péril les objectifs d'assainissement des finances publiques.

Encadré 3. Recommandations pour empêcher une augmentation permanente du chômage structurel

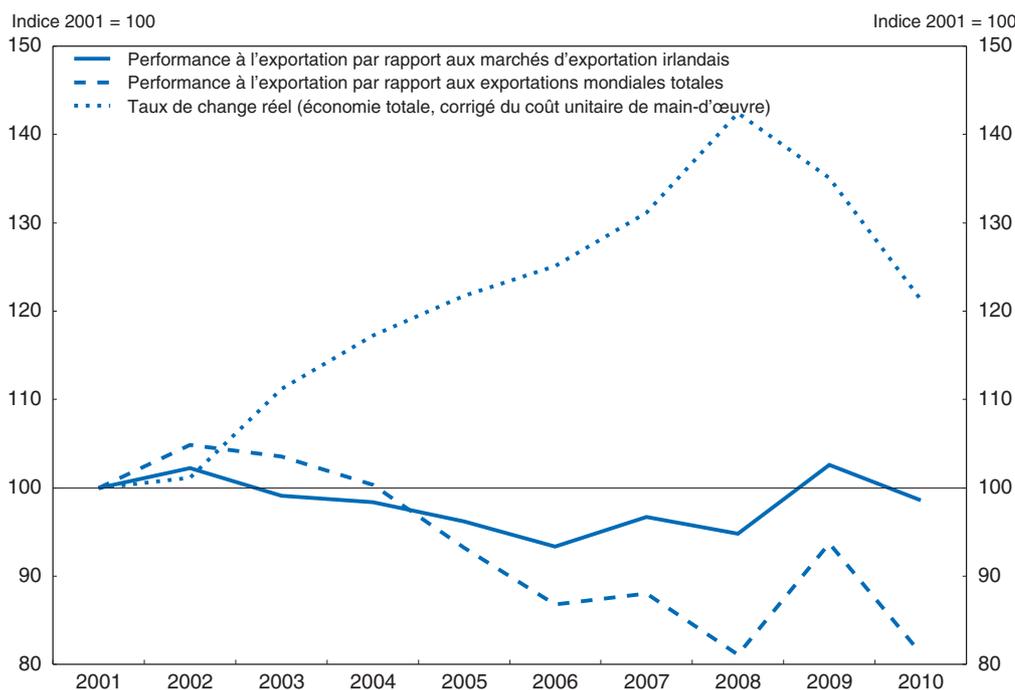
- Établir la dégressivité des indemnités de chômage.
- Réexaminer la cohérence des autres prestations sociales et leurs effets sur l'incitation au travail.
- Poursuivre les efforts pour accroître l'efficacité des services publics de l'emploi et s'impliquer plus activement auprès des demandeurs d'emploi, tout en appliquant des critères plus stricts en matière de recherche d'emploi et de participation aux programmes actifs du marché du travail pertinents.
- Faciliter la réintégration des chômeurs sur le marché du travail, mieux adapter les programmes de formation aux antécédents des participants et aux besoins de qualifications du marché du travail, élargir l'éventail des métiers couverts par les programmes d'apprentissage, fermer temporairement les admissions d'apprentis dans les métiers de la construction et accroître le nombre de places offertes dans les programmes de formation professionnelle.
- Réduire les périodes de participation aux programmes de création d'emplois, qui doivent être utilisés comme mesure d'activation de dernier recours.
- Prolonger la durée de la réduction récente des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaire.

Une croissance tirée par les exportations exige de nouveaux gains de compétitivité

La productivité a stagné et la compétitivité s'est dégradée dans la période qui a précédé la crise

Après avoir bondi entre le milieu des années 90 et les premières années du nouveau millénaire, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre en Irlande s'est sensiblement ralentie pour tomber au-dessous de la moyenne de l'OCDE en 2003-07. Une partie de ce ralentissement est imputable à des effets de composition, découlant de changements structurels, l'emploi augmentant dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre, surtout le secteur de la construction. Les résultats à l'exportation se sont aussi dégradés durant la période qui a précédé la crise, parallèlement aux pertes de compétitivité-coût (graphique 11). Outre qu'elle a perdu du terrain sur ses principaux marchés d'exportation, l'Irlande a aussi souffert d'une pénétration insuffisante sur les marchés émergents à forte croissance.

Graphique 11. Indicateurs de compétitivité et de performance à l'exportation¹



1. La performance à l'exportation concerne les biens et les services. Les marchés irlandais d'exportation sont définis par référence à une moyenne de la croissance des importations en volume de 44 partenaires commerciaux, pondérée en fonction de leur importance dans les exportations irlandaises, de sorte que les marchés émergents n'y occupent pas une grande place. Les exportations mondiales totales évitent ce problème, mais étant calculées en valeur nominale, elles sont affectées par les fluctuations des prix (du pétrole par exemple).

Source : Banque centrale européenne (BCE) et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527091>

La compétitivité s'améliore, mais de nouveaux ajustements des coûts de main-d'œuvre sont requis

La compétitivité internationale s'est améliorée au cours des deux dernières années et certains signes donnent à penser qu'une reprise tirée par les exportations s'amorce (voir graphique 11). La solide performance du secteur des produits chimiques, essentiellement des produits pharmaceutiques, a soutenu les progrès des parts globales de marchés à l'exportation, qui ont bénéficié de gains sur des marchés particuliers et, à compter de 2009, du caractère assez acyclique du secteur. Plus récemment, les exportations de produits alimentaires ont aussi connu une vigoureuse progression, signe d'un redressement plus général des exportations. En 2008-10, le taux de change réel (rapport entre les coûts totaux unitaires de main-d'œuvre dans l'économie et ceux des partenaires commerciaux) s'est déprécié de 15 % en raison à la fois de gains de productivité et du freinage des salaires, l'Irlande enregistrant la plus forte diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre des pays de la zone euro. Bien que les réductions les plus importantes des taux de salaire nominaux aient eu lieu dans le secteur public (en 2010), les entreprises privées ont aussi élargué les rémunérations hebdomadaires moyennes, essentiellement au moyen d'une diminution de la durée du travail, mais aussi, dans certains secteurs (comme la construction, la restauration et l'hôtellerie), au moyen d'une réduction des gains horaires.

Cependant, la compétitivité-coût doit encore être améliorée. Si l'on tient compte des modifications de la composition de la production, qui ont influé sur la productivité globale (O'Brien, 2011), le taux de change réel de l'Irlande revient à ses niveaux de 2005-06, date à laquelle la compétitivité et les parts de marchés étaient déjà bien entamées (voir graphique 11). Une plus grande modération des salaires est donc nécessaire, ce qui exige le soutien des partenaires sociaux dans le cadre d'une stratégie intégrée de promotion du retour au travail. Les coûts unitaires de main-d'œuvre revêtent une importance particulière dans les secteurs traditionnels à forte intensité de travail, qui ont mis plus de temps à sortir de la crise et dont les échanges commerciaux tendent à être plus sensibles aux prix et plus tributaires de l'évolution de la parité euro-sterling.

Réduire les coûts non salariaux grâce à une meilleure réglementation et à un renforcement de la compétitivité dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux

La compétitivité dans les secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux dépend aussi d'intrants dans une large mesure non échangeables. L'électricité reste chère par rapport aux niveaux internationaux et les données disponibles amènent à penser que les marges de détail sont probablement trop élevées (Devitt et al., 2011). L'Electricity Supply Board (ESB), organisme d'État, détient les réseaux de transport et de distribution, exploite ce dernier (Eirgrid, également entreprise d'État, exploite le premier) et joue aussi un rôle prépondérant dans la production et la fourniture d'électricité, qui sont aujourd'hui des segments ouverts à la concurrence. Il faudrait réduire davantage encore l'intégration verticale dans le secteur, en transférant la propriété du réseau de transport à Eirgrid et, éventuellement, en procédant à des réductions supplémentaires des capacités de

production de l'ESB (Groupe d'examen des actifs et engagements de l'État, Review Group on State Assets and Liabilities, 2011). Il importe aussi que l'objectif de produire 40 % d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables d'ici à 2020 soit réalisé au moindre coût. Un barème de tarifs de rachat (REFIT), dont le coût est transféré aux consommateurs, garantit des prix minimaux pour l'électricité produite par les parcs éoliens terrestres et d'autres sources d'énergie renouvelables (éoliennes en mer, énergie des vagues et des marées). Encourager l'investissement dans ces dernières sources d'énergie risquerait d'accroître les coûts de l'électricité sans gains nets pour l'environnement (Fitz Gerald, 2011), car elles bénéficient actuellement de prix garantis deux à trois fois plus élevés que ceux perçus par les exploitants d'éoliennes terrestres. En outre, REFIT prévoit aussi un paiement fixe calculé en fonction des MWh produits. Il faudrait donc améliorer l'efficacité-coût de REFIT en mettant un terme au soutien en faveur de l'énergie éolienne en mer ou de l'énergie des vagues ou des marées et en supprimant les paiements fixes.

L'application du droit irlandais de la concurrence reste entravée. Comme dans certains autres pays, l'accent est mis sur la législation pénale au détriment du droit civil ; dès lors, la charge de la preuve est très lourde et signifie, en pratique, que des sanctions ne peuvent être imposées que dans les cas d'ententes flagrantes. Pour renforcer la concurrence, des amendes civiles devraient être introduites. En outre, aucune exemption au droit de la concurrence ne devrait être accordée pour les négociations collectives, comme l'ont demandé certains organismes représentatifs des professions médicales. Pour les professions juridiques, la mise en place d'un régulateur indépendant et la stimulation de la concurrence devraient contribuer à faire baisser les honoraires, actuellement élevés par rapport aux autres pays. Conformément aux engagements qu'elles ont contractés en vertu du Programme UE-FMI, les autorités ont par ailleurs commencé à ouvrir à la concurrence des secteurs jusqu'ici abrités.

Les entreprises nationales doivent devenir plus productives et être davantage orientées vers l'exportation

Les entreprises à capitaux irlandais, essentiellement des PME, doivent être les fers de lance du retour à une croissance saine et à la création d'emplois, car elles génèrent environ 90 % de l'emploi dans le secteur privé. Compte tenu de la conjoncture macroéconomique, leur croissance exigera qu'une bien plus grande priorité soit accordée aux débouchés à l'exportation, un nouveau renforcement de la compétitivité-coût étant aussi indispensable. Une amélioration des politiques de formation et une plus grande aptitude du secteur bancaire à offrir des crédits sur une base saine contribueront à accroître la productivité des PME. Au niveau des entreprises, les plus productives sont mieux placées pour devenir des exportateurs, voire des investisseurs sur les marchés étrangers (Helpman et al., 2004) ; l'exportation peut, à son tour, encourager des gains de productivité, par exemple grâce à des investissements plus importants dans l'innovation (Siedschlag et al., 2010). En conséquence, le soutien à l'internationalisation et en particulier une plus grande implication dans la R-D sont des éléments d'une stratégie de croissance à long terme qui se renforcent mutuellement. Les premières mesures de soutien (dans des domaines comme l'expertise-conseil, les missions commerciales ou les études de marché) sont à peu près en place, bien qu'une rationalisation institutionnelle entre les organismes impliqués soit possible. Pour ce qui est des politiques d'innovation, des efforts plus soutenus et plus

ciblés sont nécessaires pour encourager la coopération entre l'industrie et les chercheurs. À long terme, un système d'enseignement équitable et de grande qualité est indispensable à la prospérité économique et à la cohésion sociale.

L'IDE revêt toujours une importance centrale

Les entreprises multinationales étrangères ont joué un rôle central dans la croissance économique irlandaise et il est indispensable que l'Irlande continue d'attirer l'IDE. Ces entreprises représentent plus des deux tiers des exportations irlandaises et de la R-D du secteur des entreprises et ont des niveaux de productivité bien plus élevés que leurs homologues irlandaises. L'établissement de conditions propres à attirer l'IDE dépend de plusieurs facteurs : une économie ouverte avec des marchés des produits et du travail flexibles, un capital humain important, des impôts sur les sociétés faibles et stables, des facteurs géographiques et culturels favorables et des charges réglementaires peu pesantes sur les entreprises. Outre qu'elles soutiennent les entreprises nationales et l'emploi, les politiques visant à améliorer encore la compétitivité-coût et à accroître la productivité du travail – en particulier celles axées sur les compétences des travailleurs, l'éducation, la R-D et des marchés de produits plus efficaces dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux, contribueront aussi à préserver et à améliorer l'attrait de l'Irlande pour les investissements étrangers directs. Bien que les interactions entrées/sorties avec les entreprises nationales soient compliquées par la domination de chaînes d'approvisionnement mondiales, la présence des multinationales peut engendrer des retombées positives intéressantes dans les domaines du capital humain ou de la R-D.

Les efforts de promotion de la R-D devraient être davantage axés sur le transfert de technologie

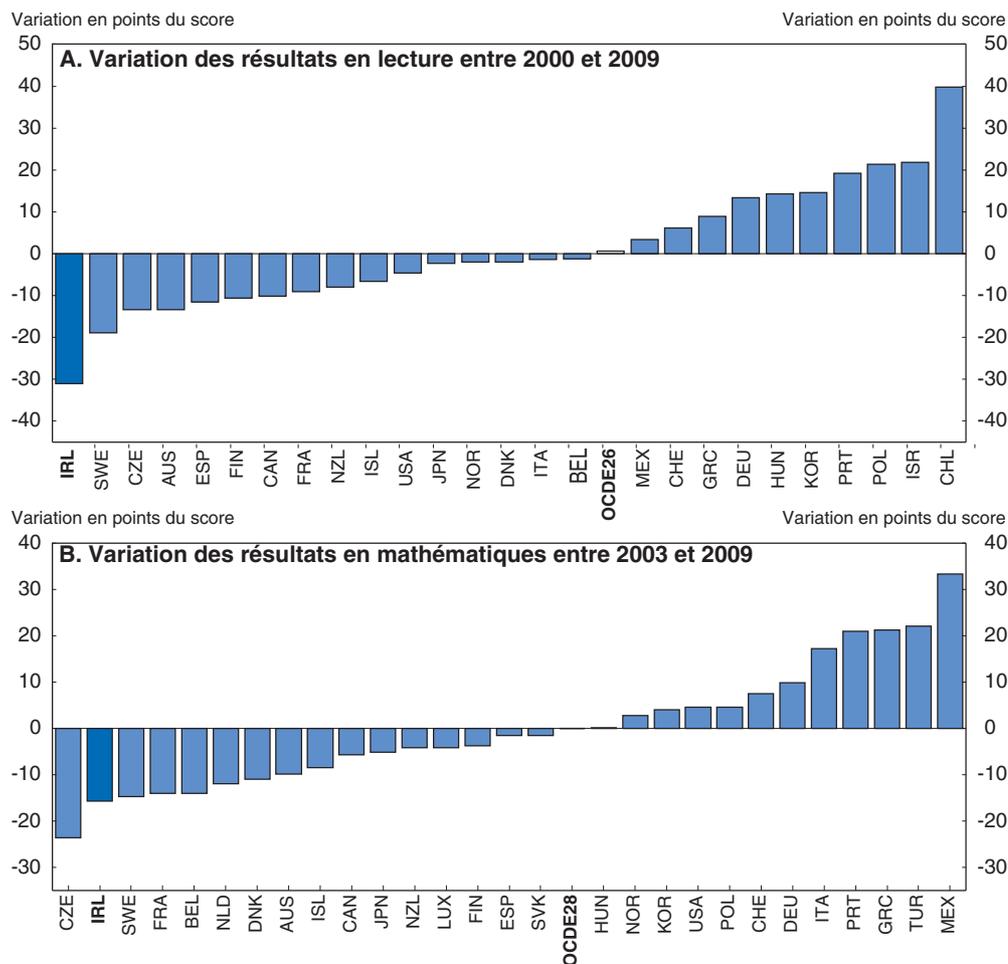
Malgré la crise, l'Irlande a réussi à continuer à progresser sur le front de la recherche et de l'innovation. Les dépenses brutes de R-D sont passées de 1.3 % du PIB en 2007 à 1.8 % en 2009, les dépenses nominales continuant de s'accroître à un rythme rapide. Les progrès ont aussi été substantiels au niveau des entreprises, où les dépenses au titre de la R-D sont passées de 0.8 % du PIB en 2007 à la moyenne de l'UE de 1.2 % en 2009. Eu égard aux difficultés économiques et budgétaires, l'objectif d'arriver à des dépenses brutes de R-D de 2.5 % du PNB a été reporté de 2013 à la fin de la décennie. Comme prévu par les autorités, les financements publics au titre de la R-D devraient au moins être maintenus constants en termes nominaux jusqu'en 2014.

Les interactions entre les institutions de recherche et l'industrie restent limitées (Martin, 2009) et l'implication globale des PME dans la R-D est encore faible, malgré des exceptions (comme le secteur national des logiciels). Les autorités ont développé un ensemble d'initiatives visant à assurer une coopération plus étroite entre les chercheurs et le secteur des entreprises, notamment des PME, qui devraient se développer. En outre, la nécessité demeure d'une plus grande concentration des ressources dans un plus petit nombre de centres d'excellence, sur la base d'une évaluation systématique des programmes existants et des institutions d'appui. Un moins grand nombre d'acteurs de plus grande taille dans le domaine de la recherche faciliterait aussi les interactions avec les multinationales.

*Un enseignement de haute qualité contribue
à stimuler la croissance à long terme*

Pour conserver les atouts de son capital humain, l'Irlande doit assurer un enseignement de grande qualité. Or, de sérieuses inquiétudes se font jour. Les résultats du PISA 2009 (qui mesure le niveau scolaire des élèves de 15 ans) se sont fortement dégradés pour ce qui est de la lecture et des mathématiques (graphique 12). Les scores de l'Irlande se situent maintenant aux niveaux moyens de l'OCDE (lecture) ou au-dessous (mathématiques). Dans le même temps, les dépenses d'éducation, qui ont massivement progressé au cours de la dernière décennie, ont rattrapé les niveaux moyens de l'OCDE, et les ont même dépassés (de 10 % environ en 2010, sur la base des dépenses cumulées par élève de 6 à 15 ans, ajustées par les PPA).

Graphique 12. Évolution des résultats des élèves



Note : Les pays sont classés en ordre ascendant de la variation en points du score. Les agrégats par zones sont des moyennes non pondérées.

Source : OCDE, Base de données PISA 2009, tableaux V.2.1 et V.3.1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932527110>

Le système scolaire irlandais se caractérise par des mécanismes de responsabilisation relativement limités. Les résultats de l'enquête TALIS (OCDE, 2009b), enquête internationale portant sur l'environnement d'enseignement et d'apprentissage dans le premier cycle du secondaire, conduite en 2007-08, montrent que 26 % des enseignants en Irlande ne font l'objet d'aucune évaluation ni d'aucun commentaire dans leur établissement, soit le 4^e pourcentage le plus élevé parmi les 23 pays participants (dont 18 sont actuellement membres de l'OCDE). En outre, l'Irlande enregistrait le pourcentage le plus élevé (39 %) d'enseignants travaillant dans des écoles où aucune évaluation quelle qu'elle soit n'avait été effectuée au cours des 5 dernières années. Les inspections concernent essentiellement les enseignants du primaire en période probatoire et un nombre limité de données sur la performance comparative des différents établissements sont rendues publiques. Les autorités devraient mettre en place des mécanismes d'évaluation systématique des résultats des enseignants et des établissements, et publier ces résultats une fois ajustés pour tenir compte du milieu socio-économique. Les résultats des évaluations devraient avoir une incidence sur l'évolution de carrière et éclairer les actions correctives à mener dans les domaines concernés. On peut mentionner à cet égard la formation des enseignants, pour laquelle des déficiences ont été détectées aux niveaux du primaire et du secondaire, notamment en mathématiques.

La fréquentation des établissements préscolaires influe positivement sur les résultats scolaires futurs et améliore l'équité, car elle atténue la persistance d'inégalités de niveau d'éducation entre générations (Causa et Chapuis, 2009). L'Irlande est restée longtemps à la traîne par rapport à d'autres pays européens dans ce domaine : en 2009, le taux de scolarisation des enfants âgés de 3 et 4 ans était seulement de 23 %, soit le tiers de la moyenne de l'OCDE de 70 %. En 2010, le gouvernement a introduit une année préscolaire gratuite, qui a remplacé le supplément universel pour la garde de jeunes enfants (prestation d'aide sociale), ce qui est une mesure bienvenue. Cette année s'adresse aux enfants de 3 et 4 ans et précédera l'école maternelle (qui dure deux ans, avant le primaire), pour laquelle l'âge minimum d'entrée est de 4 ans au début de l'année. Mais la durée quotidienne des classes est de 3 heures seulement, contre 5 heures environ en maternelle. Les autorités devraient donc réaffecter les ressources budgétaires afin d'accroître la durée quotidienne des classes pendant l'année préscolaire.

Encadré 4. **Résumé des recommandations pour améliorer encore la compétitivité**

- Réduire l'intégration verticale dans le secteur de l'électricité et réformer le système de tarifs de rachat pour les énergies renouvelables.
- Introduire des amendes civiles dans le droit de la concurrence.
- Renforcer la concurrence dans les services professionnels.
- Accroître et mieux cibler les efforts concernant la promotion de la coopération entre l'industrie et les chercheurs.
- Évaluer systématiquement la performance des enseignants et des établissements scolaires et utiliser les résultats comme base de mesures correctrices.
- Réaffecter les ressources budgétaires afin d'accroître la durée quotidienne des classes pendant l'année préscolaire.

Bibliographie

- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643.
- Banque centrale irlandaise (2011), « 2011 EU-Wide Bank Stress Test Results for Irish Banks Published », communiqué de presse du 20 juillet 2011.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », *American Economic Review*, 98, 439-457.
- Département des finances (2011), *Reforming Ireland's Budgetary Framework: A Discussion Document*, Dublin, mars 2011.
- Département de la protection sociale (2010), *Report on the desirability and feasibility of introducing a single social assistance payment for people of working age*, novembre.
- Devitt, C., S. Diffney, J. Fitz Gerald, L.M. Valeri et A. Tuohy (2011), « Goldilocks and the Three Electricity Prices: Are Irish Prices "Just Right"? », *Working Paper n° 372*, The Economic and Social Research Institute.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho et A. Shleifer (2010), « The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship », *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2 (juillet 2010): 31-64.
- Commission européenne (2011), « The Economic Adjustment Programme for Ireland », *European Economy Occasional Paper*, n° 76.
- Fitz Gerald, J. (2011), *A Review of Irish Energy Policy*, Research Series Number 21, avril, Economic and Social Research Institute.
- Forfás (2010), *Review of Labour Market Programmes*, février.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 699, OCDE, Paris.
- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers n° 75*.
- Helpman, E., M.J. Metitz et S.R. Yeaple (2004), « Export Versus FDI with Heterogeneous Firms », *The American Economic Review*, vol. 94, n° 1, pp. 300-316.
- Kis, V. (2010), « Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Irlande », OCDE.
- Machin, S. et A. Manning (1998), « The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe », *CEP Discussion Papers*, dp0400, Centre for Economic Performance, LSE.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell, E. Kelly et J.R. Walsh (2011), *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan*, Research Series Number 20, avril, Economic and Social Research Institute.
- Martin, T. (2009), *ERAWATCH Country Report 2009: Ireland. Analysis of policy mixes to foster R&D investment and to contribute to the ERA*, JRC-IPTS, Commission européenne.
- Nyberg, P. (2011), « Misjudging Risk: Causes of the Systemic Banking Crisis in Ireland », Reports of the Commission of Investigation into the Banking Sector www.bankinquiry.gov.ie/.
- O'Brien, D. (2011), « Box A: Compositional Effects in Recent Trends in Irish Unit Labour Costs », *Quarterly Bulletin*, janvier 2011, Banque centrale irlandaise, pp. 22-24.
- OCDE (2008), « Tax Effects on Foreign Direct Investment », *Études fiscales de l'OCDE*, n° 17.
- OCDE (2009), *Étude économique de l'OCDE : Irlande*, Paris.
- OCDE (2009a), « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », Document de travail établi pour la réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel.
- OCDE (2009b), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from Talis*.
- OCDE (2010), « Chapitre 4, Assainissement budgétaire : besoins, calendrier et instruments et cadre institutionnel », dans le n° 88 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, mai.

- Reinhart, C. et K. Rogoff (2009), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 99, 466-472.
- Review Group on State Assets and Liabilities (2011), *Report of the Review Group on State Assets and Liabilities*, avril.
- Schich, S. (2009), « Expanded Guarantees for Banks: Benefits, Costs and Exit Issues », *OECD Financial Market Trends*, n° 97, www.oecd.org/dataoecd/53/48/44260489.pdf.
- Siedschlag, I., X. Zhang et B. Cahill (2010), « The Effects of the Internationalisation of Firms on Innovation and Productivity », *Working Paper n° 363*, Economic and Social Research Institute, décembre.
- Williams, B., B. Hughes et D. Redmond (2010), « Managing an Unstable Housing Market », *UCD Urban Institute Ireland Working Paper Series*, 10/02.

ANNEXE A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> de novembre 2009
Système bancaire et finances	
<p>Transfert à la National Asset Management Agency (NAMA) à un prix approprié des actifs identifiés comme admissibles à ce dispositif, avec des mécanismes de partage des risques pour protéger le contribuable.</p>	<p>À ce jour, 71.3 milliards d'euros de créances ont été transférées à la NAMA avec une décote de 58 %.</p>
<p>Fournir des capitaux supplémentaires aux banques par acquisition d'actions ordinaires si nécessaire.</p>	<p>Les exercices de Prudential Capital Assessment Review (PCAR) et Prudential Liquidity Assessment Review (PLAR) – « tests de résistance » – ont été achevés en mars et mai 2011 pour déterminer les besoins en capital des six banques nationales. À la fin juillet 2011, l'État aura fourni, selon les estimations 63 milliards d'euros (40 % du PIB) au total pour soutenir le système bancaire sous la forme de capital de la catégorie 1 (soit environ 52 milliards d'euros supplémentaires depuis l'<i>Étude</i> de novembre 2009).</p>
<p>Mettre en place un mécanisme spécial de règlement de faillite pour les banques.</p>	<p>Le projet de loi sur le régime spécial de règlement des faillites prévoit la mise en place d'un ensemble d'instruments pour faire face efficacement aux problèmes institutionnels dans l'intérêt du maintien de la stabilité financière, du recours minimal aux fonds publics, de la protection des déposants et de la continuité des activités bancaires essentielles.</p>
<p>Augmenter les ressources pour surveiller les grands établissements financiers. Mettre davantage l'accent sur une approche fondée sur des règles et appliquer notamment des limites quantitatives à l'endettement global et à la croissance des bilans des banques.</p>	<p>Les modifications apportées à la structure et à l'approche en matière de surveillance bancaire ont été soulignées dans les publications de la Banque centrale irlandaise : « Banking Supervision: Our new approach », publiée en juin 2010 et dans « Banking Supervision: Our approach, 2011 update », publiée en juin 2011. Parmi ces changements figurent les suivants : augmentation des effectifs de la Banque centrale dans les divisions de la surveillance financière et réorganisation de ces divisions ; établissement de groupes d'experts sur la gouvernance et le risque ; mise en place d'un nouveau modèle d'évaluation des risques (PRISM) ; mise en vigueur de nouveaux codes sur la gouvernance d'entreprise et les prêts à des parties liées à compter du 1er janvier 2011 ; évaluation des cadres supérieurs nommés dans les grandes banques par le biais d'entretiens ; mise en œuvre de la Directive de l'UE sur les normes de fonds propres et des lignes directrices de l'ABE sur la rémunération bancaire ; mise en œuvre de nouvelles règles sur les grands risques ; mise en œuvre de nouvelles normes sur la liquidité, y compris un ratio net de financement stable et un ratio de liquidité conformément à Bâle III ; mise en œuvre en décembre 2011 de nouvelles normes de gestion du risque de crédit et d'évaluation. Le gouvernement a publié le projet de loi relatif à la Banque centrale (supervision et mise en œuvre en juillet 2011). Ce projet renforcera l'aptitude de la Banque centrale à imposer et superviser le respect des normes réglementaires et à lancer des interventions prudentielles en temps voulu. Il lui donnera un plus grand accès aux informations et aux analyses et il soutiendra la mise en œuvre crédible de la législation irlandaise sur les services financiers, conformément à la meilleure pratique internationale.</p>

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Réduire le délai de remboursement des créances dans le mécanisme de garantie des dépôts et fixer la prime en fonction de l'accroissement de la protection et de toute révision du niveau de risque des créances.	Le délai de remboursement des créances dans le mécanisme de garantie des dépôts sera réduit sur la base de la nouvelle version de la directive sur le système de garantie des dépôts. Il est probable que les États membres auront un maximum de 20 jours pour rembourser les créances, avec la possibilité de raccourcir ce délai. La Banque centrale irlandaise envisage des options pour imposer un délai de remboursement plus court que celui requis par la directive. La directive révisée introduira aussi vraisemblablement des éléments fondés sur le risque concernant les primes bancaires au système de garantie des dépôts, sur la base d'un modèle commun qui sera mis au point par l'Autorité bancaire européenne. En Irlande, le ministère est déjà habilité à introduire de nouvelles primes fondées sur le risque aux termes de la loi de 2009 sur les services financiers (système de garantie des dépôts). Cependant, il n'est pas prévu d'introduire des primes modules en fonction du risque tant que la nouvelle directive ne sera pas finalisée.
Publier un rapport annuel sur la stabilité financière.	Aucun rapport n'a été publié par la Banque centrale depuis 2007.
Mettre au point des instruments macroprudentiels plus efficaces, notamment un ration d'endettement global, la couverture de tous les actifs et un provisionnement dynamique des normes de fonds propres contracycliques.	La Banque centrale irlandaise a publié des propositions sur le provisionnement dans sa publication de juin 2011 « Banking Supervision : Our approach, 2011 update ».

Politique budgétaire

Élargir l'assiette de l'impôt. Tous les allègements d'impôts devraient être éliminés. Dans les autres cas, la déductibilité fiscale devrait être limitée au taux normal, et non appliquée au taux marginal, et le montant des dégrèvements accordés devrait être plafonné. Continuer de supprimer la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires progressivement et création d'un impôt foncier ou d'un impôt sur les plus-values des logements occupés par leurs propriétaires.	<p>La loi de finances 2011 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A diminué les crédits au titre de l'impôt sur le revenu et réduit les tranches de 10 %, ce qui fera baisser le seuil auquel le revenu devient imposable. ● A réduit le droit de timbre sur toutes les transactions immobilières (aujourd'hui de 1 % sur les valeurs jusqu'à 1 million d'euros, de 2 % sur tout montant dépassant 1 million d'euros), tout en abolissant diverses exonérations et allègements. ● A supprimé le plafond de 75 000 euros à partir duquel les rémunérations sont assujetties à la cotisation d'assurance sociale (PRSI). ● A réduit de 20 % les seuils d'exonération de la taxe sur les plus-values pour les dons et héritages. ● A aboli la possibilité de déduire du montant imposable la souscription à un syndicat. ● A aboli l'exonération de la taxation sur les bénéfices en nature pour les services de garde d'enfants fournis par l'employeur. ● A aboli l'allègement pour les nouvelles actions achetées par les salariés. ● A aboli le crédit d'impôt pour les systèmes d'options sur actions approuvées. ● A introduit le prélèvement social universel et la PRSI salariale sur les rémunérations. ● A commencé d'éliminer progressivement la déduction fiscale au titre des loyers acquittés à des propriétaires privés ainsi qu'au titre des intérêts des prêts contractés pour acquérir une participation dans certaines sociétés. <p>Loi de finances 2010 : a apporté des modifications à la mesure de restriction des allègements de façon que s'applique aux hauts salaires assujettis à la restriction intégrale un taux effectif d'imposition sur le revenu de 30 % et non de 20 %.</p> <p>Il est envisagé d'introduire en 2012 un nouvel impôt foncier payable en plusieurs fois.</p>
Les prélèvements sur les revenus récemment mis en place devraient être intégrés dans le régime de l'impôt sur le revenu et les abattements individuels devraient être réduits seulement une fois que l'assiette de cet impôt aura été élargie.	Le budget de 2011 a remplacé les prélèvements au titre du revenu et de la santé par une charge sociale universelle.
Les dépenses d'investissement devraient être révisées à la baisse. Les redevances d'utilisation devraient être augmentées lorsque c'est possible.	La formation brute de capital fixe par l'État a été ramenée de 5.4 % du PIB en 2008 à 4 % en 2009 et 3.7 % en 2010.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Les rémunérations dans le secteur public devraient faire l'objet d'un examen indépendant, tenant compte de la baisse des salaires et de la dégradation des conditions d'emploi dans le secteur public. Les effectifs du secteur public devraient être revus.	Les effectifs dans le secteur public ont été ramenés de 319 450 en 2008 à 307 900 en 2010. Les rémunérations de base ont subi des réductions de 5 à 15 % le 1 ^{er} janvier 2010. La rémunération a été réduite de 10 % pour les nouvelles recrues dans la fonction publique.
Mieux cibler les dépenses de protection sociale. Envisager de recourir davantage aux conditions de ressources. Les prestations devraient, de manière générale, être imposables. Les prestations versées devraient être révisées en fonction de la baisse des salaires.	Les paiements aux travailleurs d'âge actif ont été réduits en moyenne de 10 % depuis 2009 et les prestations pour enfants à charge diminuées dans les budgets de 2010 et de 2011.
Réduire les dépenses et améliorer les services en diminuant les coûts et en redéployant les effectifs dans le secteur de la santé. Revoir le système de la carte médicale et la déductibilité des dépenses médicales.	Les personnels de gestion, des services généraux et des services administratifs ont été réduits de 2 214 personnes entre le premier trimestre 2010 et le premier trimestre 2011. Les autorités mettent en œuvre un grand programme de réformes des services de santé afin d'assurer un système universel d'assurance maladie. Le fonctionnement du système de la carte médicale et la déductibilité fiscale des dépenses médicales seront revus dans le contexte de la mise en œuvre du projet de système universel d'assurance maladie.
Les orientations pluriannuelles en matière de dépenses courantes devraient être pérennisées. Un plafond global de dépenses devrait être adopté.	Le gouvernement est décidé à introduire en 2011 un cadre de dépenses à moyen terme, avec des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants, d'application large et compatibles avec les objectifs d'assainissement budgétaire. Ces plafonds tiendront compte des conclusions de l'examen global des dépenses actuellement en cours.
Il faudrait envisager de créer un conseil budgétaire indépendant. Un compte de patrimoine exhaustif du secteur public devrait être publié, indiquant les engagements hors bilan relevant des contrats de PPP et les éléments liés au soutien apporté aux secteurs bancaires. Réduire le nombre d'organismes et d'organes publics.	Un conseil budgétaire indépendant a été mis en place en juillet 2011. Depuis 2009, le rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur général indique les engagements financiers relevant des contrats de PPP, y compris l'encours de ces engagements. Le nombre total des organismes nationaux du secteur public a été réduit de 10 pour se situer à 249 entre avril 2007 et avril 2010.
Marchés du travail et protection sociale	
Les prestations de chômage devraient être réduites suivant la baisse des rémunérations.	Les prestations ont été réduites de 4 % environ en 2010 et 2011. Des taux réduits ont été introduits pour les jeunes (2009) et les moins de 25 ans (2010).
Améliorer la conception du système de prestations sociales lié au chômage afin de supprimer les contre-incitations à entrer dans l'emploi, en particulier pour les prestations qui ont un rythme de retrait élevé, comme le supplément logement.	Les plafonds de loyers appliqués en vertu du mécanisme du supplément logement ont été revus à la baisse (2010).
Durcir les obligations d'activation pour les chômeurs et réduire les paiements de prestations pour non-respect de ces obligations.	Les taux des prestations ont été réduits pour non-respect des obligations en avril 2011.
Unifier l'administration des mesures liées au chômage au sein d'un organisme public unique.	Les services d'emploi et d'intérêt collectif de la FÁS sont transférés au Département de la protection sociale.
Réévaluer le niveau du salaire minimum suivant la baisse des rémunérations et le revoir sur une base annuelle. Reconsidérer le système de salaire minima sectoriel.	Le salaire minimum national horaire a été ramené de 8.65 euros à 7.65 euros en février 2011 et relevé à nouveau à 8.65 euros en juillet 2011. Aucune mesure n'a été prise sur des accords salariaux sectoriels, bien qu'un examen de ces accords ait été achevé et publié en mai 2011.
Envisager de mettre en place un système de protection sociale unique pour les autres adultes d'âge actif que les chômeurs.	Aucune mesure n'a été prise mais un rapport sur un système de protection sociale unique a été établi et les changements possibles sont examinés.
Développer davantage l'offre de services de garde d'enfants. Supprimer progressivement le crédit d'impôt accordé aux chefs de famille. Établir des priorités d'accès aux systèmes de garde collective d'enfants pour les parents qui travaillent, surtout les parents isolés.	Les investissements en capital réalisés dans le cadre du programme national d'investissement sur les services d'accueil des enfants ont permis la création de 25 000 places supplémentaires. Avec la récession économique, les demandes d'admission n'ont plus été approuvées après février 2008. Le fléchissement de l'activité a conduit à une réduction significative de la demande de garde d'enfants et le principal objectif des autorités depuis 2009 a été de maintenir l'investissement existant depuis 2000. Cette politique est soutenue par les programmes suivants : <ul style="list-style-type: none"> ● free Pre-School in Early Childhood Care and Education, qui a été introduit en janvier 2010 et auquel 94 % des enfants admissibles participent ; ● le programme Community Childcare Subvention, qui a été modifié en septembre 2010 pour accroître l'aide aux parents qui travaillent et qui ont un faible revenu, y compris les parents isolés ; et

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● le programme Childcare Education and Training Support, qui a été introduit en septembre 2010 pour assurer des places de garde d'enfants gratuites aux parents répondant aux conditions requises et entreprenant une formation proposée par la FAS ou une autre formation professionnelle.
Faire en sorte que des taux d'imposition et des charges fiscales plus élevés ne sapent pas indûment les incitations à travailler pour les seconds apporteurs de revenus. Envisager de passer à une imposition totalement séparée des ménages.	Pas de mesure.
Obliger les parents isolés à chercher du travail une fois que leur enfant a l'âge d'aller à l'école.	L'admissibilité au système de paiements pour parents isolés a été restreinte, l'âge limite des enfants ayant été ramené de 18 à 14 mois (avril 2011). Pour les bénéficiaires existants, la modification sera mise en place graduellement.
Évaluer systématiquement l'aptitude au travail des bénéficiaires de prestations d'invalidité. Des prestations d'assurance maladie devraient être limitées à un an, après quoi l'aptitude au travail des bénéficiaires devrait être évaluée dans le cadre des programmes d'assurance invalidité.	Voir ci-après les informations concernant le système d'invalidité partielle. Aucun progrès n'a été fait concernant la modification des prestations d'invalidité et des prestations pour maladie.
Les services d'emploi pour les handicapés devraient être améliorés et centrés sur l'objectif d'aider ces personnes à rester dans l'emploi.	Un système d'incapacité partielle visant à encourager les individus à travailler est en cours d'introduction.
Offrir une augmentation actuarielle de la pension publique aux personnes qui reportent leur retraite. Envisager de faire varier davantage les pensions du régime contributif en fonction du nombre d'années de cotisation. Supprimer les dispositifs qui incitent les travailleurs âgés à quitter le marché du travail par le biais des régimes d'invalidité.	Pas de mesure, bien que la question soit examinée dans le contexte de la mise en œuvre du Cadre national des pensions.
Concurrence	
Alourdir les sanctions, réfléchir à l'opportunité de passer à un cadre fondé sur le droit civil.	Pas de mesure, mais cette question est activement examinée avec la Troïka.
Sur le marché de l'électricité, il faut transférer la propriété des actifs du réseau de transport de l'ESB à EirGrid.	Pas de mesure, mais la question est toujours en cours d'examen et une décision devrait être prise d'ici peu.
Dans le secteur de la distribution, les restrictions de dommages devraient être supprimées en relevant les plafonds imposés à la superficie totale des magasins de détail et en supprimant le droit qu'ont les magasins en place de s'imposer à une implantation.	Pas de mesure, mais un rapport Forfas a été achevé et soumis aux ministères demandeurs et à la Commission de l'UE. Les autorités se sont engagées auprès de la Commission à publier le rapport simultanément avec le projet issu des consultations de directives révisées pour la planification des magasins de détail en octobre 2011.
Diminuer les marges dans le secteur de la pharmacie. Éliminer les mesures limitant le nombre de places dans les écoles de médecine.	Le règlement de 2011 sur les professionnels de la santé (réduction des paiements aux exploitants des pharmacies communautaires) réduit les marges de gros et de détail versées aux exploitants des pharmacies communautaires. La politique gouvernementale depuis 2006 consiste à porter le nombre d'étudiants inscrits dans les écoles de médecine irlandaises à 725 par an et de maintenir la proportion des étudiants de pays non membres de l'UE à 25 % du total.
Pour ce qui est des professions juridiques, accélérer le processus d'enregistrement des professionnels étrangers. Établir un organisme de réglementation indépendant.	Les aspects détaillés de la loi sur les services juridiques sont finalisés par le ministère de la Justice, qui établira un organisme de régulation indépendant dans la profession juridique, mettra en place une meilleure réglementation des coûts juridiques (y compris la taxation de ces coûts) et fera en sorte que les procédures de plaintes et la pratique et l'éducation professionnelles dans le secteur juridique reflètent mieux les méthodes de travail modernes et les réalités du marché. Le projet de loi sera publié d'ici à la fin du troisième trimestre de 2011.
Sur le marché du transport par autobus, supprimer les restrictions sur les dessertes par des entreprises privées et nommer des régulateurs indépendants pour couvrir l'ensemble du réseau.	Un régulateur indépendant des dessertes d'autobus a été établi. Un régime d'agrément révisé et plus moderne pour les services d'autobus commerciaux a été introduit ainsi qu'un régime contractuel, qui reflète les évolutions dans l'Union européenne, concernant les services d'autobus assurés dans le cadre de l'obligation de service public.

Recommandations des <i>Études précédentes</i>	Mesures prises depuis l' <i>Étude de novembre 2009</i>
Infrastructure, éducation et innovation	
<p>Les ménages devraient être tenus de payer pour l'alimentation en eau et la collecte des traitements des déchets. Un péage de congestion devrait être introduit dans le centre de Dublin.</p>	<p>Pas de mesure, mais une évaluation indépendante du transfert des responsabilités en matière de fourniture des services en eau des autorités locales à une compagnie des eaux sera achevée en octobre 2011 afin de présenter des propositions fondées sur les recommandations visant à faciliter l'introduction de la tarification de l'eau au niveau national d'ici à 2013.</p>
<p>L'éducation préprimaire devrait être généralisée à partir de trois ans et la durée de la prise en charge journalière devrait être rallongée, lorsque les ressources le permettent.</p>	<p>Une année préprimaire gratuite universelle a été introduite (2010) pour les enfants entre trois ans et deux mois et quatre ans et sept mois. Des sessions annuelles préscolaires de 2¼ ou 3 heures par jour sont assurées aux enfants qui y participent pendant 50 semaines et 38 semaines par an, respectivement.</p>
<p>Des droits de scolarité devraient être introduits dans le tertiaire afin d'accroître les ressources des universités et d'améliorer les incitations. Ces ressources devraient être accompagnées de l'octroi de prêts assujettis à des conditions de ressources. La taille des classes dans le secondaire pourrait être accrue, l'âge de fin de scolarité devrait être porté à 18 ans. Acheminer l'essentiel de l'aide directe à la recherche-développement vers quelques centres d'excellence de renommée mondiale. Renforcer la coordination entre les chercheurs et l'industrie.</p>	<p>Aucune décision n'a été prise quant à l'introduction de droits de scolarité dans le tertiaire et de prêts liés à des conditions de ressources. Cependant, à compter de l'année universitaire 2011/12, une nouvelle contribution des étudiants de 2 000 euros a remplacé la Student Service Charge existante de 1 500 euros.</p> <p>Plusieurs initiatives ont été lancées pour encourager la coopération entre les chercheurs et l'industrie ainsi que la commercialisation des résultats de la recherche (centres de compétence, coupons pour l'innovation, centres de recherche technologiques, Partenariats pour l'innovation, réseaux industriels, Programme de partenariats avec les entreprises et fonds de commercialisation). Des bourses de recherche Technologie, Innovation, Développement sont désormais accordées par la SFI (Science Foundation Ireland)/EI (Enterprise Ireland). La connectivité entre les chercheurs financés par la SFI et l'industrie a doublé en deux ans, 534 sociétés étant maintenant directement impliquées dans les recherches.</p>



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Ireland 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Ireland 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2011-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.