



DOCUMENT DE RECHERCHE

EPEE

CENTRE D'ETUDE DES POLITIQUES ECONOMIQUES DE L'UNIVERSITE D'EVRY

La nouvelle économie irlandaise

Nathalie GREENAN & Yannick L'HORTY

03 – 13 R

La nouvelle économie irlandaise

Nathalie Greenan^{**}, Yannick L'Horty^{*}

Août 2004

Résumé

Il y a 15 ans, l'économie irlandaise avait l'un des niveaux de vie les plus faibles en Europe tandis que le taux chômage, l'inflation et la dette publique étaient très élevés. Depuis, elle connaît le rythme de croissance le plus soutenu de l'ensemble des pays de l'OCDE. Son PIB a doublé ces dix dernières années et triplé ces vingt dernières années. Certes, ces performances sont le contre-coup du retard accumulé depuis les années cinquante, mais l'effet de rattrapage lié à une convergence tardive n'explique pas tout. Sur la base d'un survol des études économiques existantes et d'apports statistiques originaux, on s'interroge sur les causes de cette croissance qui relève d'un contexte international favorable mais aussi de facteurs spécifiquement nationaux, faisant de la croissance de l'Irlande à la fois une réussite américaine, européenne et irlandaise.

Cette performance exceptionnelle d'une petite économie très ouverte ne relève pas d'une cause unique, mais d'une combinaison de facteurs... exceptionnelle. Pour sortir de l'impasse, l'Irlande a su mobiliser en même temps des ressources extérieures et intérieures au service de son développement. D'un côté, les transformations graduelles des conditions de l'offre permettent d'expliquer la pérennité de la croissance mais pas sa chronologie. D'un autre côté, des chocs de demande favorables expliquent le calendrier de la reprise mais pas son amplitude. Après de nombreuses tentatives infructueuses, un consensus sur un diagnostic économique et sur un ensemble de moyens permettant d'y faire face s'est imposé durablement en Irlande créant une stabilité favorable à la croissance.

Mots-clef : Irlande, croissance, technologies de l'information et des communications, inégalités, productivité

Classification JEL : E20, F41, H50, I00, J30, L19, N14, O11, R11.

Cet article présente les résultats du programme de recherche intitulé *a French Assesment on Irish Recovery (FAIR)*, financé par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et dont une mission d'étude de six semaines effectuée durant l'été 2001 a été accueillie par la « Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail », basée à Dublin. Il exploite les résultats d'entretiens avec des économistes irlandais appartenant à des centres de recherche universitaires (UCD, Trinity College, NUI Maynooth), à l'administration économique (Department of Finance, Central bank of Ireland, IDA, Forfas) aux institutions productrices d'information économique et statistique (l'ESRI et le Central Statistical Office). Ont été effectués également des entretiens complémentaires avec les représentants des partenaires sociaux, salariés et employeurs (Irish Congress of Trade Union, SIPTU et IBEC), et des professionnels de la nouvelle économie irlandaise (NTIC, industrie pharmaceutique). Nous remercions toutes les personnalités irlandaises qui ont accepté de nous rencontrer et dont le témoignage nous a aidé à élaborer cette synthèse. Ce travail a également bénéficié des commentaires de deux rapporteurs anonymes.

^{**} Centre d'Etude de l'Emploi et CEPREMAP. CEE, Le Descartes I, 29, promenade Michel Simon, 93166 Noisy le Grand cedex. Correspondance : greenan@cee.enpc.fr

^{*} EPEE -Université d'Evry-Val d'Essonne - 4bd. François Mitterrand, 91025 Evry cedex
Correspondance : lhorty@univ-evry.fr

Introduction

Avec une progression annuelle du PIB réel de l'ordre de 7,5 % depuis le début des années quatre-vingt-dix, la république d'Irlande a connu la croissance la plus forte de l'ensemble des pays de l'OCDE pendant plus d'une décennie. Son niveau de vie dépasse aujourd'hui celui de la majorité des pays européens, dont le Royaume-Uni ou la France. Au milieu des années quatre-vingt, l'Irlande avait pourtant un PIB par tête inférieur aux deux tiers de la moyenne européenne et bénéficiait des fonds structurels européens. Le taux de chômage dépassait 16 % malgré une forte émigration. L'endettement public représentait plus de 120 points du PIB, avec un double déficit structurel, public et extérieur. Aujourd'hui, le taux de chômage irlandais est de moins de 5 %, l'un des plus faibles d'Europe, malgré l'inversion des flux migratoires, il y a un double excédent de la balance des paiements et du solde public, et la dette publique est de moins de 40 points de PIB.

Quelles sont les causes d'un tel succès ? Comment une petite économie régionale largement dépendante du Royaume-Uni jusqu'à la fin des années quatre-vingt, a-t-elle pu trouver les ressources d'un tel décollage ? Faut-il y voir un signe de l'efficacité des politiques structurelles européennes ou le résultat des investissements directs américains ? Quels sont les facteurs purement nationaux de la croissance irlandaise ?

Les travaux des économistes irlandais apportent de nombreuses réponses à ces questions mais restent mal connus en France où l'on explique trop rapidement le succès irlandais par le dumping fiscal, les fonds structurels européens ou la qualité de sa main-d'œuvre. On néglige l'existence du pacte social irlandais qui a réuni l'ensemble des partenaires sociaux à la fin des années quatre-vingt autour d'un véritable programme de développement et qui a été renouvelé avec succès tout au long des années quatre-vingt-dix. On ignore le rôle joué par l'Etat dans ce succès, la coopération originale entre le Ministère de l'Industrie et celui de l'éducation nationale dans la planification des besoins en main-d'œuvre, le rôle très particulier de l'*Industrial Development Authority* dans la promotion de l'Irlande auprès des investisseurs américains ou encore l'existence de programmes centralisés d'importations de main-d'œuvre étrangère. On ne sait pas davantage quelles conséquences négatives la croissance irlandaise a eu sur les inégalités de revenu et les problèmes de soutenabilité en terme d'environnement, de déficit d'infrastructures publiques, de développement urbain et d'aménagement du territoire.

L'actualité économique fournit d'autres raisons de s'intéresser à l'Irlande. Quelques mois après avoir fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil des Ministres européen, pour pratiquer en 2001 une politique budgétaire jugée trop expansionniste et contraire aux Grandes Orientations de Politique Economique, l'Irlande a voté non au référendum de ratification du Traité de Nice, adopté sous présidence française. En compliquant sérieusement le processus

d'élargissement et la recherche d'un nouvel équilibre politique européen, ce premier vote, dont le résultat a été largement médiatisé, a été infirmé par un second référendum où le « oui » l'a finalement emporté.

L'Irlande se caractérise à la fois par des traits archaïques et modernes. C'est un pays qui est resté très patriarcal, où l'influence de l'église reste déterminante dans les choix collectifs, où la performance du système éducatif est incertaine, où le système de santé et les institutions pour la petite enfance sont très insuffisantes. Mais d'un autre côté, l'Irlande est devenue la plate-forme européenne de l'industrie informatique mondiale et une zone de sous-traitance de services associés comme les centres d'appel, les « hot lines » ou encore la traduction de logiciels. Dans les secteurs des nouvelles technologies de l'information et des communications, les investissements directs en provenance des Etats-Unis ont été massifs depuis la fin des années quatre-vingt et contribuent à l'explication des performances irlandaises. De ce point de vue, l'Irlande constitue un laboratoire pour étudier les conséquences des nouvelles technologies de l'information et des communications.

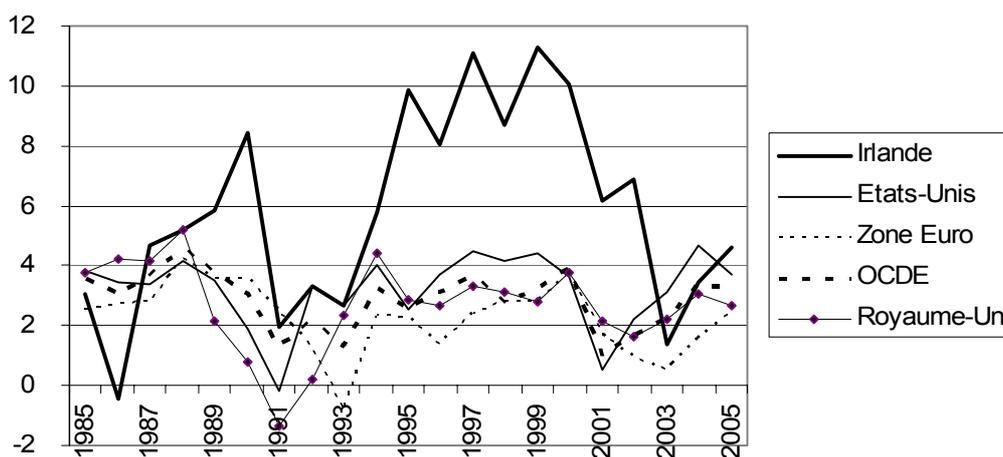
En comparaison internationale, l'Irlande apparaît parfois comme un modèle de pays européen parvenu à tirer son épingle du jeu dans la « nouvelle économie ». En utilisant deux indicateurs de progrès technique sur les années 80 et 90, l'accélération de la productivité totale des facteurs et la croissance de l'intensité de la R&D des firmes, Boyer [2004] montre que l'Irlande se trouve résolument du côté de la modernité entre un groupe de pays anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Nouvelle Zélande, Australie) et un groupe de pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède). L'Irlande comparée aux pays de l'OCDE a aussi une trajectoire exceptionnelle dans les années 90 en terme de progression du PIB et de progression de la production industrielle. Mais le tableau change lorsque l'on s'intéresse aux niveaux plutôt qu'aux progressions. Si l'on examine les dépenses de R&D privées et publiques rapportées au PIB, alors l'Irlande rejoint le groupe de pays du sud (Espagne, Grèce et Portugal) à faible intensité de recherche (Tessier, [2003]). Les données de l'enquête conditions de travail européennes permettent de différencier les pays en terme d'organisation du travail. Elles montrent une Irlande proche du Royaume-Uni et de l'Espagne entre production au plus juste et organisation taylorienne, opposée aux pays scandinaves caractérisés par un modèle d'organisation « apprenante » (Lorenz et Valeyre, [2004]). Si l'Irlande a trouvé les bases d'un cercle vertueux de croissance dans la « nouvelle économie » a-t-elle pour autant développé les atouts d'une économie fondée sur le savoir ?

L'objet de ce travail est de dresser une synthèse des études économiques sur les causes et les conséquences de la croissance irlandaise. Il se compose de quatre sections. La première discute le constat, les deux suivantes s'interrogent sur les causes, la dernière évoque les limites de la croissance irlandaise et les enjeux de politique économique.

Une croissance exceptionnelle ?

La croissance irlandaise était déjà à un niveau élevé dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Entre 1970 et 1985, la moyenne annuelle était de 4 %, contre 2,7 % pour l'Union Européenne, 3,2 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE et pour les Etats-Unis. Dans les années quatre-vingt-dix, ce rythme élevé va être multiplié par deux : il est de 7,4 % depuis 1990 et de 9,4 %¹ depuis 1995, soit les chiffres les plus importants de tous les pays de l'OCDE². En 1999 et 2000, la croissance irlandaise atteint son point culminant et dépasse alors celle de l'ensemble des autres pays du monde³. Depuis 1987, elle est chaque année supérieure à celle des Etats-Unis, de l'Europe, de la moyenne des pays de l'OCDE et du Royaume-Uni (graphique 1). Avec un tel rythme de croissance, le PIB irlandais a doublé depuis 1993, triplé depuis 1984.

Graphique 1
Taux de croissance du PIB



Source : OCDE, Comptes nationaux.

Les chiffres de 2004 et 2005 sont des prévisions et ceux de 2003 sont provisoires.

Le véritable décollage remonte à la fin des années quatre-vingt, avec une croissance de plus de 3 % en 1987 et 1988, de 5,8 % en 1989 et de 8,5 % en 1990. En 1991, alors que les Etats-Unis entrent en récession, la croissance irlandaise se maintient à près de 2 %. En 1993, alors que l'Europe continentale connaît à son

¹ Tous ces chiffres sont ceux du *produit intérieur brut*.

² Les seuls autres pays de l'OCDE qui sont parvenus à dépasser 3,5 % de croissance en moyenne annuelle depuis 1990 sont la Corée du sud (6,1 %), le Luxembourg (5,5 %), la Pologne (4,9 %), la République tchèque (4,4 %) et la Hongrie (3,6 %). Les plus mauvaises performances ont été enregistrées par la Suisse (1,1 %), le Japon (1,1 %), l'Italie (1,6 %), la Suède (1,7%) et la France (1,9 %).

³ Selon les statistiques de la Banque Mondiale, seul le Turkmenistan affiche une croissance du Pib ou du Pib par tête supérieure à celle de la République d'Irlande en 2000 (respectivement 17,6 % et 15,2 % pour les deux indicateurs).

tour une récession, la croissance irlandaise est de 2,7 %. Le décollage redevient très apparent en 1994, alors que tous les grands partenaires commerciaux de l'Irlande retrouvent une croissance soutenue.

De surcroît, l'Irlande n'a pas connu de récession au début des années 2000, contrairement aux Etats-Unis, à de nombreux pays d'Europe continentale ou encore, aux pays de l'OCDE qui ont connu une croissance comparable dans les années quatre-vingt-dix (comme la Thaïlande). Le rythme de croissance irlandais reste exceptionnel, avec 6,2 % en 2001 et 6,9 % en 2002, malgré le ralentissement des économies américaines puis européennes.

D'après les dernières statistiques disponibles (à l'été 2004), la croissance irlandaise n'aurait été rejointe par celles des autres pays qu'en 2003 (avec un rythme de 1,4 %). Mais elle est remontée en rythme annuel à 6,1 % au premier trimestre de 2004 d'après les comptes trimestriels publiés par le *Central Statistical Office*. Pour 2005, les prévisions l'ESRI⁴ ou celles de l'OCDE, reportées dans le graphique 1, sont proches de 5 %.

Des performances que l'on peut relativiser

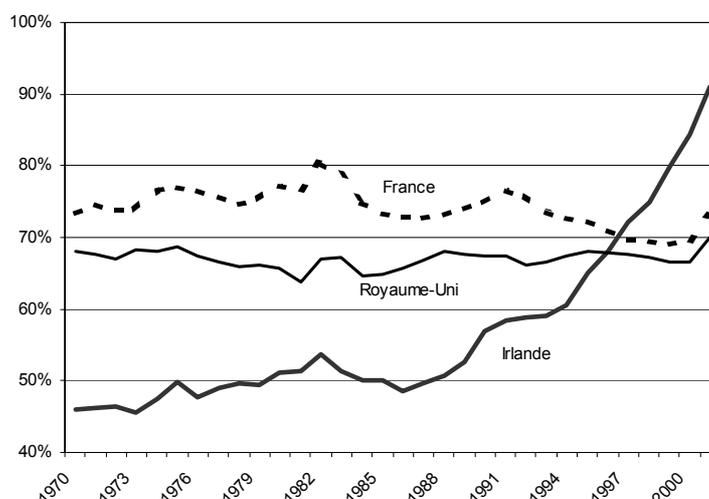
L'ampleur du rythme de croissance peut être néanmoins relativisée de plusieurs points de vue et tout d'abord, par la taille de l'économie irlandaise. L'Irlande est une petite économie qui rassemble 3,85 millions d'habitants. Il peut être plus facile d'afficher une croissance forte lorsque l'on est un petit pays, si la croissance est impulsée, par exemple, par un montant donné d'investissements directs en provenance de l'étranger. La valeur du PIB irlandais est de 115 milliards d'Euros et son PNB de 97 milliards d'Euros (en 2001). Ce dernier équivaut à 6,3 % du PNB de la France, 5,6 % du PNB du Royaume-Uni et 4,3 % de celui de l'Allemagne. Les huit années de très forte croissance irlandaise de 1994 à 2001 correspondent à un supplément d'activité comparable à celui issu de la croissance de la France ou de celle du Royaume-Uni pour la seule année 2000. Ce constat ne fait que relativiser la performance irlandaise du point de vue de celle des grands pays, mais elle n'enlève rien à cette performance du point de vue des pays de taille comparable.

Une autre façon de relativiser les performances irlandaises des années quatre-vingt-dix peut être apportée par le recul historique. Contrairement à la plupart des pays industrialisés, l'Irlande n'a pas connu les « trente glorieuses ». Elle a effectivement traversé une reprise économique après la seconde guerre mondiale mais cette reprise sera de courte durée. Les années cinquante vont constituer pour les historiens économiques irlandais « une décennie misérable » (O'Grada, [1997]). Le revenu national stagne en termes réels et un important déficit extérieur s'accumule, auquel on répond par un renforcement des mesures protectionnistes héritées des années trente (barrières tarifaires et quotas d'importation). Au début des années soixante, l'Irlande change radicalement de

⁴ *The Economic and Social Research Institute.*

politique économique en optant pour une ouverture progressive au commerce international. Ce changement de cap va coïncider avec une croissance économique qui va atteindre un rythme jamais rencontré dans le passé. On évoque un « âge d'or » pour qualifier les années soixante et soixante-dix (O'Grada, [1997]), même si en réalité la croissance irlandaise ne fait alors que rejoindre le rythme des principaux pays industrialisés, sans que l'on puisse parler de rattrapage entre les niveaux des différents PIB par tête. Si l'on exprime le volume du PIB par tête en parité de pouvoir d'achat et que l'on compare les performances relatives de l'Irlande à celles des Etats-Unis, du Royaume-Uni ou de la France, il apparaît nettement que la croissance des années soixante-dix ou même celle des années quatre-vingt n'a pas permis de combler un retard de développement persistant (graphique 2). Dans ce contexte, l'accélération de la croissance dans les années quatre-vingt-dix correspond au moins en partie au rattrapage d'un retard accumulé depuis les années cinquante. La vigueur de la croissance irlandaise est le contrecoup d'une convergence tardive. Il n'importe pas seulement d'expliquer pourquoi l'Irlande a connu une croissance aussi brutale sur les quinze dernières années, mais pourquoi elle n'a pas connu une croissance plus régulière sur les cinquante dernières années.

Graphique 2
Niveaux de vie relatifs



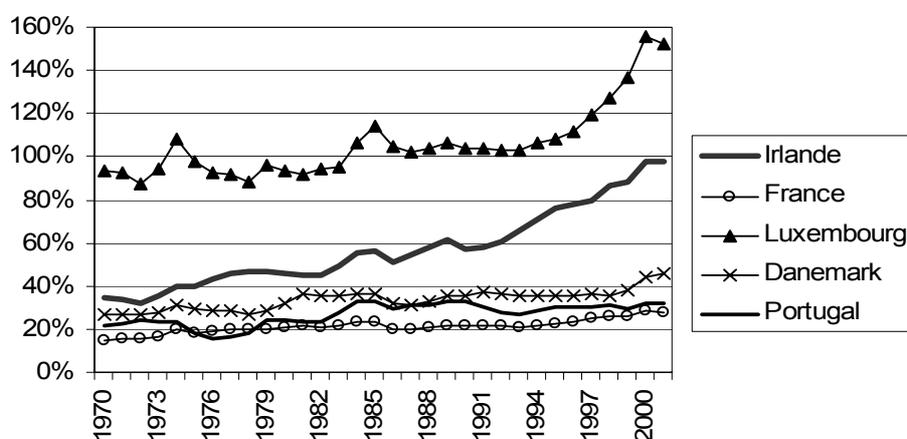
Lecture : PIB par tête dans chaque pays relativement à celui des Etats-Unis. On a rapporté les séries de l'OCDE du PIB en parité de pouvoir d'achat et aux prix de 1995 à celle des populations pour obtenir les PIB par tête. Puis on les exprime relativement au PIB par tête américain.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Autre motif nécessitant de relativiser les performances irlandaises, cette petite économie au décollage tardif est très ouverte sur l'extérieur, au point de constituer aujourd'hui, à bien des égards, l'une des économies les plus globalisée du monde. Le volume des exportations y est du même ordre de grandeur que celui du PIB et celui des importations y est inférieur d'environ 15 %. Le degré d'ouverture de l'économie irlandaise est donc proche de 100 %. Dans ce contexte, la

croissance irlandaise est comptablement très sensible aux exportations, avant même d'envisager le moindre effet d'entraînement macroéconomique. Ce degré d'ouverture était plus faible au début des années soixante-dix (graphique 3). Il était de 34 % en 1970 et a donc triplé en trente ans⁵. Les exportations représentaient 24,1 % de l'ensemble PIB + importations en 1970, 36,1 % en 1985, 53,5 % en 2001. Si l'on compare cette évolution à quelques autres petits pays de l'OCDE et à celle de la France, la singularité de l'Irlande ne réside pas dans le niveau de son degré d'ouverture en 1970 ou en 2001, mais dans la forte progression de ce degré d'ouverture entre les deux dates.

Graphique 3
Degré d'ouverture (exportations/PIB)



Source : OCDE, Comptes nationaux.

Pour Honohan et Walsh [2002], une part non négligeable de l'activité tournée vers l'extérieur est artificiellement créatrice de valeur ajoutée. Comme les entreprises bénéficient en Irlande d'une fiscalité sur les bénéfices réduite, les multinationales qui exportent vers l'Europe peuvent avoir intérêt à y faire transiter leurs marchandises en manipulant les prix de transferts à leur avantage⁶. L'Irlande jouerait donc un rôle d'économie «entrepôt»⁷ qui importe des quantités importantes de marchandises (relativement à son PIB) avant de les réexporter après une transformation minimale ou nulle. Certains secteurs sont particulièrement concernés : boissons concentrés à base de Cola ; reproduction de logiciels ; chimie basique et organique ; ordinateurs ; composants électroniques. Ils rassemblent 3 % de la main d'œuvre totale pour produire 15 % du PIB.

⁵ Relativement aux autres petites économies européennes, l'économie irlandaise est cependant très ouverte depuis les années cinquante

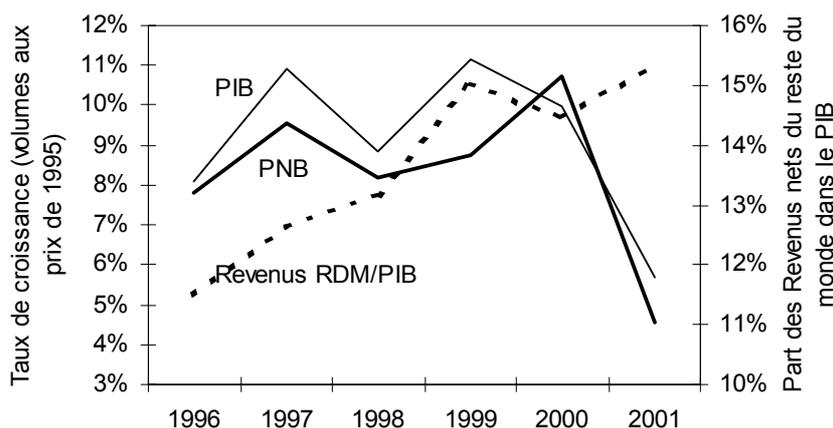
⁶ Les prix de transfert sont déclarés aux administrations fiscales par les firmes multinationales. L'intérêt de la firme implantée dans un pays à taxation faible est de minorer les prix des marchandises en provenance d'unités implantées dans d'autres pays et de majorer les prix de transferts des marchandises exportées vers ces unités. Elle majore ainsi sa valeur ajoutée et ses bénéfices dans le pays à taxation faible et minore son imposition totale.

⁷ En français dans le texte.

Honohan et Walsh ont recalculé les principaux agrégats de la comptabilité nationale irlandaise en excluant ces secteurs⁸. Le taux de croissance du PIB baisse de deux points sur la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix (de 8,2 à 6,2 %) et les gains de productivité apparente du travail baissent de 5 points (de 8,6 à 3,8 points). Depuis la fin des années quatre-vingt de nombreux travaux économiques et statistiques ont contesté la réalité de la reprise irlandaise en invoquant cet artefact.

L'ampleur des relations économiques de l'Irlande avec le reste du monde est à l'origine d'un autre phénomène singulier qui conduit à nouveau à nuancer ses performances exceptionnelles. Il s'agit des flux de revenus nets des facteurs qui constituent une part croissante du PIB et sont à l'origine d'une forte divergence de niveau et de croissance entre le PIB et le PNB. La différence en niveau dépasse 18% en 2001 tandis que la différence en taux de croissance s'élève à 0,8 points en moyenne sur 1996-2001 (graphique 4).

Graphique 4
Revenus nets vers le reste du monde et divergence PIB/PNB



Source : Central Statistical Office, octobre 2002

Le PNB est la somme du PIB et des revenus nets du reste du monde qui correspondent à la différence entre les revenus d'investissement (intérêt, profit, etc.) et ceux du travail perçus de l'étranger par des résidents irlandais et les revenus similaires perçus en Irlande par des non-résidents. Ces revenus nets, tirés de la balance des paiements, résultent d'une différence entre deux flux et sont très volatiles dans le temps. Leur importance s'explique par l'ampleur des profits rapatriés par des compagnies étrangères et dans une moindre mesure, par le service de la dette publique financé par des emprunts à l'étranger⁹. Ils

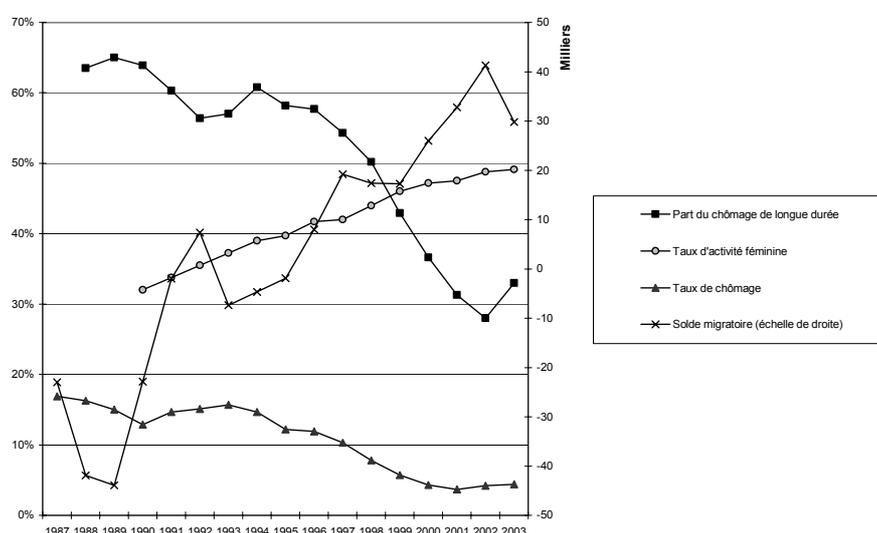
⁸ Plus précisément, ces auteurs recalculent les valeurs ajoutées dans ces secteurs en supposant que leurs productivité est la même en Irlande que dans les autres pays européens.

⁹ Le *revenu national brut* correspond quant à lui au *produit national brut* augmenté des transferts de l'Europe vers l'Irlande et diminué des prélèvements de l'Europe en Irlande, soit environ 1 milliard d'Euros nets en plus.

représentaient 5 points de PIB au milieu des années quatre-vingt-dix et en constituent quinze points aujourd'hui. Tant que cette progression se poursuit, la croissance du PIB est supérieure à celle du PNB. Les performances irlandaises sont donc un peu moins importantes lorsqu'on les estime au travers du PNB.

Le poids démesuré des exportations dans le PIB, la surévaluation comptable des chiffres d'affaires des firmes multinationales localisées en Irlande et le décalage entre le PNB et le PIB lié aux revenus nets des facteurs conduisent à relativiser les chiffres de la croissance irlandaise. Il s'agit là de facteurs sérieux mais qui ne sont pas à même de modifier sur le fond le constat d'une croissance exceptionnelle. L'évolution du marché du travail (graphique 5), qui ne peut pas s'expliquer par ces artefacts, en fournit la meilleure illustration.

Graphique 5
L'évolution du marché du travail



Lecture : La part du chômage de longue durée, le taux d'activité féminine et le taux de chômage sont exprimés en pourcentages, le solde migratoire, en milliers d'individus.

Source : Central Statistical Office, *Quarterly National Household Survey et Population and Migration Estimates* (données compilées par l'European Migration Centre et après 1996 données révisées du CSO).

Alors que le taux de chômage irlandais dépassait les 16 % au milieu des années quatre-vingts, il s'élève à 4,4% en 2003. La part du chômage de longue durée (plus d'un an) est passée de 63,5% à 33%. Cette réduction est d'autant plus impressionnante que, dans le même temps, la progression démographique naturelle de la population en âge de travailler a été exceptionnellement forte, que les taux d'activité féminins ont beaucoup augmenté et qu'il y a eu une immigration considérable de travailleurs en provenance de l'étranger, inversant le

sens traditionnel des flux migratoires irlandais¹⁰. Cette performance renvoie à la progression exceptionnelle de l'emploi, qui est de 4,7 % sur la période 1993-2000, correspondant à plus de 500 000 emplois créés, soit une hausse de 43 % de la population active occupée (plus de 600 000 emplois ont été au total créés depuis 1987). Il s'agit de la plus forte progression de l'ensemble des pays de l'OCDE sur cette période.

Les sources extérieures de la croissance

Lorsque l'on a l'esprit quelques ordres de grandeurs sur le degré d'ouverture de l'économie irlandaise (à trois chiffres !), sur le volume des profits rapatriés par l'étranger (près d'un sixième du PIB), ou encore, sur la structure des exportations (très concentrées sur quelques secteurs, de plus en plus diversifiées par pays destinataires), il paraît évident que les sources de la croissance irlandaise sont à rechercher à l'extérieur de l'Irlande.

En toile fond : la globalisation d'une économie régionale

Le développement du degré d'ouverture de l'Irlande au commerce extérieur et la progression des revenus de facteurs exportés vers le reste du monde sont deux témoignages de la forte internationalisation de cette économie. L'ampleur des flux migratoires et leur inversion à partir de 1996, en constituent une autre illustration. Perméabilité au commerce international, ampleur des flux de capitaux et des flux de main-d'œuvre justifient selon Krugman [1997] de qualifier l'Irlande d'« économie régionale », dès lors que son marché des biens et ses marchés de facteurs, capital et travail, sont intégrés à un marché plus vaste.

Ce marché était essentiellement celui du Royaume-Uni dans les années soixante, héritage de l'intégration forcée de l'Irlande au Royaume-Uni. Depuis, il s'est largement étendu. La première étape a été une ouverture progressive au commerce international qui s'est accompagnée d'un renoncement au protectionnisme industriel et de tentatives pour attirer les investissements étrangers. Puis, en 1973, l'Irlande adhère à la Communauté Economique Européenne (avec le Royaume-Uni et le Danemark). C'est à la fois le premier pays intégralement¹¹ pauvre à adhérer, la seule ancienne colonie, et le plus jeune Etat « souverain » de la Communauté (Considère-Charon, [2002])¹². En 1979, l'entrée dans le Système Monétaire Européen conduit à une séparation entre la livre irlandaise et la livre Sterling. Les marchés des produits et du travail irlandais sont restés sous influence britannique, mais celle-ci s'est considérablement atténuée. Le marché des produits s'est intégré au marché européen tandis que le marché du travail s'est élargi à d'autres zones géographiques anglophones et non anglophones : une partie des

¹⁰ Selon les données du CSO, le nombre d'immigrants augmente régulièrement depuis 1987 et le nombre d'émigrants diminue depuis 1988. Les deux courbes se sont croisées en 1991 et s'écartent franchement depuis 1995

¹¹ Au sens où toutes les régions de l'Irlande, sans exception, sont des régions pauvres.

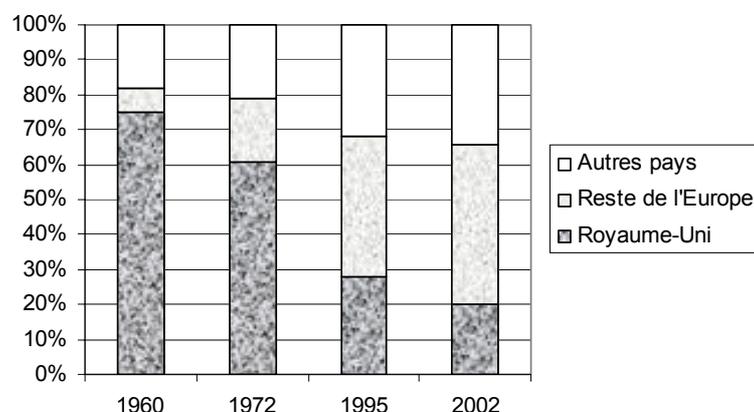
¹² Ces caractéristiques expliquent aussi pourquoi l'Irlande est parfois considéré comme un modèle par les dix nouveaux pays adhérents de l'Union Européenne.

migrants partis dans les années 80, vers les Etats-Unis notamment, sont revenus au pays contrairement aux générations antérieures et l'immigration de non Irlandais a également accompagné l'accélération de la croissance. Enfin, le marché des capitaux s'est étendu vers l'Europe avec les investissements associés aux fonds structurels et vers les Etats-Unis avec l'implantation, dans la foulée d'Intel en 1989 de l'industrie informatique américaine en Irlande. L'Irlande est ainsi parvenue à développer des liens non conflictuels avec les Etats-Unis, terre d'accueil de sa *diaspora* et avec l'Europe qui lui fournit un ancrage sur le continent. Cette multipolarisation lui a permis de rompre avec le schéma de relations ambivalentes qui la liait trop étroitement avec le Royaume-Uni.

Le renouvellement de la destination géographique des exportations témoigne de la globalisation de l'économie irlandaise. L'internationalisation des exportations a débuté dans les années 1950. Auparavant, la part des exportations de l'Irlande du sud vers le Royaume-Uni n'avait que baissé légèrement de 98,6 % en 1924 à 92,7 % en 1950 (Bradley, [2000]). Une telle spécialisation commerciale fait alors de l'Irlande une économie très dépendante du Royaume-Uni. En 1960, le Royaume-Uni est encore la destination des trois quarts des exportations irlandaises. Mais quarante ans plus tard, il n'en représente plus qu'un cinquième (18 % vers la grande Bretagne, 2 % vers l'Irlande du Nord). Cet affaiblissement de la part du Royaume-Uni dans les exportations irlandaises s'est effectué au profit des autres pays européens, dont la part représente 45 % aujourd'hui, contre 7 % en 1960 et 18 % en 1972 (graphique 6). L'entrée dans l'Union Européenne, a ainsi été précédée par un développement important des échanges avec les pays membres. Le déclin des exportations vers le Royaume-Uni s'est effectué au profit du reste du monde qui est désormais la destination de près du tiers des exportations irlandaises (17 % vers les Etats-Unis et le Canada, 17 % vers le reste du monde non européen). L'Irlande est ainsi devenue une économie à la fois plus européenne et plus internationale. Cette diversification géographique accrue équivaut à une diversification des risques conjoncturels. Le mouvement d'internationalisation a été particulièrement prononcé depuis le milieu des années quatre-vingt et a ainsi accompagné le décollage irlandais. Mais il l'a également précédé. De ce point de vue, l'Irlande n'était déjà plus une économie régionale à la veille de son décollage, elle était devenue l'une des économies les plus mondialisées.

Dans une petite économie régionale, et *a fortiori* dans une économie globalisée, la « base d'exportation » et sa compétitivité externe ont une influence critique sur les performances macroéconomiques. Cette caractéristique constitue une originalité du développement irlandais. L'investissement, par exemple, est très sensible à la profitabilité relative de localisations alternatives. Une compétitivité accrue du secteur exportateur va attirer les capitaux et la main-d'œuvre alors qu'une dépression dans ce secteur va entraîner une contraction de l'économie toute entière et l'émigration des travailleurs. La compétitivité y est au total beaucoup plus déterminante que dans une grande économie nationale.

Graphique 6
Destination des exportations irlandaises



Source : *Central Statistical Office*

Jusqu'à la fin des années cinquante, la « base d'exportation » de l'Irlande était presque exclusivement agricole. Les gains de productivité étaient alors insuffisants pour nourrir la croissance du secteur abrité et le faible niveau d'emploi faisait diminuer la population active par l'émigration. Depuis, l'Irlande a mis en oeuvre une politique de développement industriel tournée vers l'extérieur. Il s'agissait à la fois d'orienter les producteurs locaux vers les marchés d'exportations et d'attirer des investisseurs étrangers en Irlande par une politique de réduction des prélèvements obligatoires et un « accompagnement individualisé » des investisseurs, organisé par l'autorité pour le développement industriel (*Industrial Development Authority - IDA*). Depuis le début des années soixante-dix, les cibles privilégiées sont les secteurs disposant à la fois d'une forte valeur ajoutée et d'un potentiel élevé de croissance¹³. Aujourd'hui, la base d'exportation est profondément renouvelée.

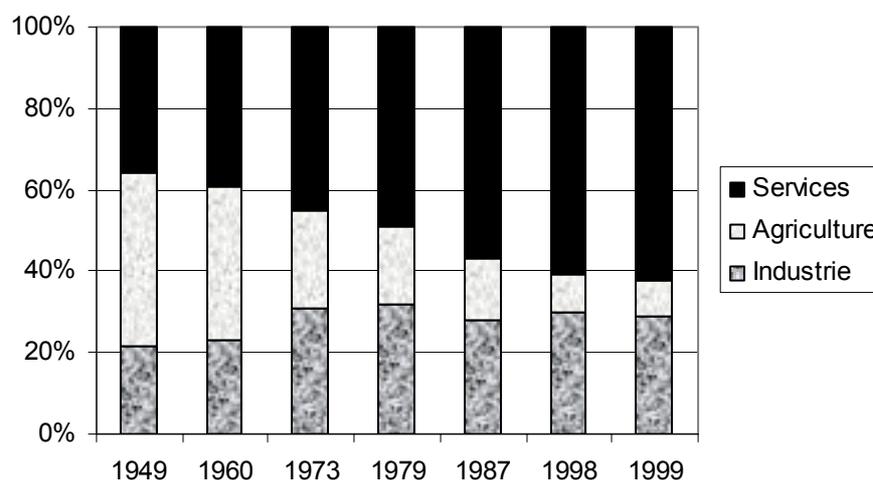
Au niveau le plus agrégé, les exportations irlandaises de produits paraissent essentiellement industrielles (plus de 90 %) et laissent une place très marginale à l'agriculture (5,5 %) ou aux produits de la pêche ou de la forêt (0,5 %). Si l'on regarde un peu plus finement, avec la nomenclature du commerce extérieur à un chiffre, on a également une impression de concentration : deux secteurs sont responsables des trois quarts des exportations. Il s'agit des produits chimiques et pharmaceutiques (36,5 % des exportations en 2002, en hausse sensible relativement en 2001) et des biens d'équipement (30,5 % en 2002, en baisse sensible relativement à 2001). Si l'on descend davantage en observant la nomenclature à deux chiffres, l'impression de concentration persiste : quatre postes suffisent pour expliquer 65 % des exportations. Il s'agit des machines de bureau et des ordinateurs (20,1 % des exportations de 2002), de la chimie organique (19,1 %), des médicaments (16,5 %) et des équipements électriques et assimilés (9,4 %). Les exportations de produits irlandais sont ainsi concentrées

¹³ Nous y reviendrons dans la section suivante.

essentiellement dans deux secteurs d'activités, la production de nouvelles technologies de l'information et des communications d'une part, l'industrie pharmaceutique d'autre part. Le point singulier est que ces deux ensembles de secteurs occupaient une place tout à fait marginale dans les exportations irlandaises il y a encore quinze ans. L'histoire de la croissance irlandaise est donc étroitement liée à celle de ces deux secteurs.

Les comptes nationaux de l'OCDE permettent en outre de considérer les exportations de services, ventilées à partir de 1990. La part des services représentait 13,5 % de l'ensemble des exportations irlandaises en 1990, contre 21,2 % en 2001. Cette progression correspond à l'émergence d'une troisième spécialité irlandaise, autour d'activités de services nouveaux telle que le télé marketing (*Call Centres*) et les services financiers.

Graphique 7
Structure de l'emploi



Source : *Central Statistical Office*

Pour autant, la spécialisation des exportations ne correspond pas à celle de l'emploi total en Irlande où l'industrie ne représente que 41 % du PIB et 30 % des emplois (graphique 7). La République d'Irlande est connue pour ne pas avoir vécu de véritable révolution industrielle¹⁴. Si l'on observe la structure de l'emploi en longue période, la part de l'industrie n'y a jamais dépassé un tiers des emplois¹⁵. Le recul du secteur primaire a donné lieu à une progression des secteurs tertiaires sans véritable transition industrielle (graphique 7). L'agriculture concentrait 42,9

¹⁴ Ce n'est pas le cas de l'Irlande du Nord et de l'agglomération de Belfast en particulier.

¹⁵ Du fait de cette faiblesse industrielle de l'Irlande, il y avait peu de groupes de pression menacés par la stratégie d'ouverture au commerce international et d'attraction des investissements directs étrangers, ce qui a pu faciliter politiquement sa mise en œuvre (Wickham, [1997]).

% des emplois en 1949, contre 8,5 % un demi-siècle plus tard¹⁶. Les services sont passés sur la même période de 35,6 % des emplois à 62,3 % des emplois. L'Irlande est donc aujourd'hui une économie tertiaire, elle n'a jamais été une économie industrielle, contrairement à ce que laisse suggérer la structure de ses exportations. Cette singularité implique que ce pays n'a pas eu à subir le coût économique et social de la désindustrialisation.

Une réussite américaine ?

Les implantations d'entreprises étrangères peuvent expliquer une bonne partie des performances macroéconomiques irlandaises. D'un côté, une très large proportion des exportations irlandaises est le fruit d'entreprises étrangères implantées en Irlande (90 % des exportations de produits manufacturés). D'un autre côté, le niveau et la croissance de la productivité sont beaucoup plus élevés dans les secteurs où ces entreprises occupent une position dominante¹⁷.

Selon les données du BEA, l'Irlande accueille environ 2 % du stock des investissements directs extérieurs américains, ce qui correspond à un quart de l'investissement direct américain en Europe, pour un pays qui ne représente que 1 % de la population européenne. Il est beaucoup plus élevé dans certains secteurs d'activité, selon les données fines de l'IDA :

- Dans les industries de l'information et des télécommunications, l'Irlande accueille plus de 300 entreprises, correspondant à 36 000 emplois, pour 40 % du flux d'investissements directs américains. Parmi les principales implantations, citons Intel¹⁸ (1989), Dell (1990), Motorola (1992), Gateway (1993), Hewlett Packard (1996), IBM (1997), Xerox (1999).
- Dans les logiciels, 140 entreprises étrangères, dont les 10 premières au niveau mondiale emploient 15 000 personnes, soit la moitié des emplois du secteur en Irlande. Plus de 40 % des logiciels « packagés » pour les PC et plus de 60 % des logiciels « packagés » pour la bureautique de l'entreprise, vendus en Europe sont produits en Irlande. La chronologie des principales implantations est la suivante : Digital (1976), Ericsson (1980), Motorola (1981), IBM (1983), Lotus (1985), Microsoft (1985), Netscape (1997), Natwest (1998).

¹⁶ Honohan et Walsh [2002] font observer que le revenu par tête dans les secteurs agricoles au début des années soixante-dix était en Irlande 40 % plus faible que son niveau au Royaume-Uni alors que le revenu par tête dans les secteurs non agricole était à des niveaux comparables dans les deux pays. Le rattrapage de l'économie britannique par l'Irlande serait ainsi avant tout lié au recul du poids de l'agriculture.

¹⁷ En comparant les caractéristiques des entreprises étrangères et autochtones, Barry, Bradley et O'Malley [1999] constatent que les entreprises étrangères exportent plus mais importent plus également, sont plus grandes, plus productives et dégagent des profits plus élevés.

¹⁸ L'implantation d'Intel en 1989, avec une production qui a démarré dès 1990, a généré 5000 emplois directs (dont 1 250 emplois temporaires). Il s'agit de la première et de la plus grosse implantation du secteur. Pour de nombreux observateurs, elle aurait été à l'origine d'un effet « bandwagon » ou « follow the leader » en initiant le cercle vertueux des installations de compagnies étrangères dans le *Hardware*.

- Dans les industries pharmaceutiques et chimiques, et dans les entreprises de produits médicaux, plus de 200 entreprises étrangères (dont neuf parmi les dix premières mondiales) emploient 28 000 personnes et réalisent 25 % du total des exportations irlandaises.
- Dans les centres d'appel on trouve les services de télémarketing de Dell et Gateway, les services aux consommateurs de UPS et IBM, les services de réservation de la Lufthansa, de Korean Airlines et de ITT Sheraton ou encore les supports techniques de DEC, Creative Labs, Compaq et IBM. Les implantations ont débuté au milieu des années quatre-vingt.
- Les services financiers sont concentrés dans le Centre de Services Financiers International de Dublin lancé en 1987. Plus de 1000 projets d'activité ont été officiellement certifiés dans les domaines de la banque, la gestion des actifs, la gestion de trésorerie ou l'assurance (la moitié en provenance d'entreprises européennes, un tiers en provenance d'entreprises américaines, le solde d'entreprises irlandaises). Le Centre emploie aujourd'hui 8000 personnes et 370 entreprises financières internationales y sont représentées. D'après les données de la banque Centrale d'Irlande, ces services accueillent les deux tiers des investissements directs en Irlande en 1998 et 1999.

Au total, près de 1300 entreprises étrangères se sont implantées en Irlande sur les vingt dernières années avec l'aide de l'*IDA*. 636 sont européennes¹⁹ et 524 sont américaines (les firmes américaines rassemblent cependant les deux tiers des emplois). Plus de 140 000 personnes sont employées en 2000 dans des firmes supportées par les programmes de l'*IDA* (près de 100 000 dans l'industrie, 40 000 dans les services internationaux et financiers), soit près de deux fois plus qu'en 1993. La progression de l'emploi dans ces firmes explique directement et à elle seule 14 % des créations d'emploi entre 1990 et 2000 (graphique 8). Indirectement, elle peut en expliquer de l'ordre d'un quart²⁰.

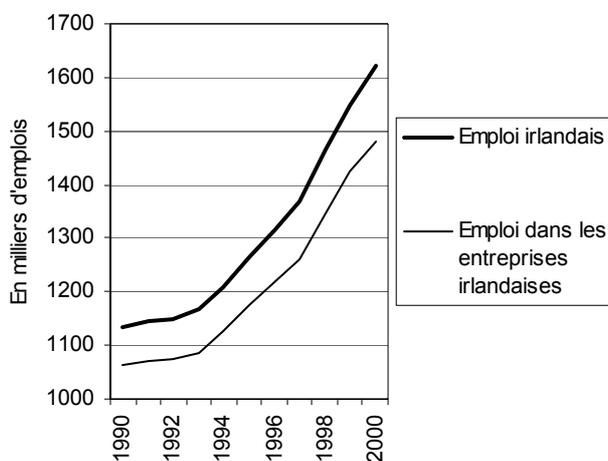
Du point de vue du rythme des implantations tel qu'on peut l'estimer au travers de la chronique des flux d'investissements directs américains à destination de l'Irlande, il n'y a pas eu de rupture à la hausse à la fin des années quatre-vingt qui pourrait coïncider avec le décollage de l'économie irlandaise. Une première rupture s'est effectuée au cours des années soixante-dix où cette part est passée de

¹⁹ Avec 42 entreprises implantées, la France est au sixième rang derrière les Pays-Bas, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

²⁰ En retenant comme base grossière de calcul un emploi indirect pour un emploi direct. Dans une étude économétrique réalisée sur 325 entreprises des technologies de l'information et des télécommunications, Görg et Ruane [2000] montrent que les entreprises étrangères achètent 39 % de leurs consommations intermédiaires à d'autres entreprises localisées en Irlande, contre 49 % pour les entreprises irlandaises. Ce pourcentage croît rapidement au cours du temps pour les deux groupes d'entreprises ce qui illustre la construction progressive d'un réseau de relations de plus en plus dense entre les entreprises nationales et étrangères, impliquant des effets sur l'emploi indigène croissant au cours du temps.

moins de 0,5 % à plus de 2 %. Une seconde rupture s'est produite dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix avec une part qui est montée à près de 3,5 % en fin de décennie. Le calendrier des flux d'investissement direct des Etats-Unis vers l'Irlande ne paraît pas donc pas coïncider avec celui du décollage de l'économie irlandaise qui se situe autour de 1987. Ces investissements ont néanmoins contribué à renforcer progressivement la productivité et les capacités de production des secteurs exportateurs et ont amélioré ainsi de façon graduelle les conditions de l'offre en Irlande. En ce sens, ils ont incontestablement accompagné et soutenu la reprise en favorisant sa pérennité.

Graphique 8
L'emploi irlandais
et l'emploi dans les entreprises irlandaises



Source : IDA pour l'emploi dans les entreprises étrangères,
Central Statistical Office pour l'emploi total.

Une réussite européenne ?²¹

Il y a trois relais principaux au travers desquels l'Union Européenne peut revendiquer une part de paternité dans les performances irlandaises : l'intégration économique, l'intégration monétaire et les fonds structurels. Parmi ces relais, le dernier a sans doute joué le rôle le plus important.

L'entrée de l'Irlande dans l'Union Européenne lui a tout d'abord ouvert la porte du grand marché en accélérant la réorientation de ses exportations et lui a fourni un argument de poids pour l'attraction des investisseurs souhaitant développer

²¹ La réponse à cette question ne fait pas de doute pour les irlandais eux-mêmes si l'on en croit les résultats des sondages d'opinion. Selon l'Euro-baromètre de mai 2000, 75 % des irlandais considèrent que l'appartenance à l'Union européenne est une bonne chose et 86 % déclarent qu'ils en ont tiré des bénéfices. Ces chiffres sont les plus élevés de tous les pays d'Europe dont la moyenne se situe à 49 % et 47 % en 2000. Le pays où les résultats sont les plus faibles est le Royaume-Uni, avec 25 % dans les deux cas. Les scores irlandais sont stables à des niveaux très élevés depuis 1987, ce qui correspond au début du décollage économique.

leur base d'exportation vers le marché unique. S'il s'agissait bien d'un argument nécessaire, il n'était sans doute pas suffisant. D'une part, le décollage économique s'est produit quinze années après l'intégration de l'Irlande à la Communauté. D'autre part, lorsque le décollage s'est produit, il y a eu également une progression plus forte des exportations en dehors du marché unique, vers les Etats-Unis et l'Asie du sud-est. (graphique 6 et Bosworth [2002]). Enfin, si l'intégration à l'Union européenne a incontestablement joué un rôle positif, elle ne s'est pas effectuée sans contraintes. Une illustration récente réside dans le relèvement du taux d'imposition sur les sociétés à 12,5 %, imposé à l'Irlande par l'Union²².

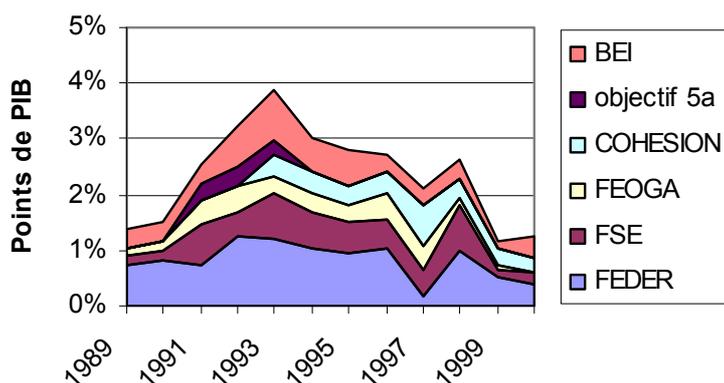
Sur un plan monétaire, l'entrée dans le SME a mis fin à près de 150 ans d'ancrage sur la Livre Sterling. Une analyse rapide conclurait à une montée du risque de change dans le commerce extérieur avec le Royaume-Uni, qui est déclinant, et une réduction d'incertitude avec l'Europe continentale, dont la part est croissante. En réalité, l'entrée dans le SME n'a guère réduit la volatilité du change : il y a eu 11 réaligements entre 1979 et 1989, et 6 autres jusqu'à la mise en oeuvre de l'UEM, en 1999. Grâce au SME, l'Irlande a certes évité de partager l'appréciation de la Livre entre 1979 et 1981 ce qui a fait gagner à ses exportations 25 % de compétitivité en deux ans mais cela a également favorisé l'inflation importée (Honohan, [1999]). Si l'inflation a été maîtrisée après 1981, c'est vraisemblablement davantage à cause de la forte dégradation du marché du travail plutôt que sous l'effet de l'ancrage monétaire européen. Cet ancrage n'a d'ailleurs pas évité la persistance de taux d'intérêt réels élevés, qui incorporaient une forte prime de risque de change. L'économie irlandaise a pu bénéficier ponctuellement des dévaluations de 1986 et 1993, qui ont contribué positivement aux reprises conjoncturelles en évitant à sa monnaie d'être surévaluée. Puis, l'élargissement des marges de fluctuations a permis de mieux s'ajuster aux mouvements de la Livre et aux turbulences monétaires de la phase II de l'UEM. A partir de 1993, le coût de la convergence aura été moins important à supporter pour l'Irlande que pour de nombreux autres pays européens, compte tenu de ses bonnes performances économiques. Au total, le bilan de l'intégration monétaire paraît mitigé.

Les fonds structurels européens ont, quant à eux, régulièrement exercé un effet positif et important sur la croissance irlandaise. Depuis les années soixante-dix, l'Irlande bénéficie du Fond Européen de Développement Régional (FEDER), du Fond Social Européen (FSE) et du Fond Européen d'Orientation et de Développement Agricole (FEOGA). Les montants collectés sont à l'origine non négligeables (0,75 % de PIB en 1980) et ils vont être fortement accrus après la réforme de 1988 qui instaure des programmes quinquennaux par objectifs. Le premier programme couvre la période 1989-1993 et le second 1994-1999. Avec un PIB par tête inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, l'Irlande est éligible à l'objectif n°1, correspondant aux régions en retard de développement et

²² Le niveau reste faible relativement à la majorité des pays de l'Union mais la hausse est tout de même de 25 %.

à l'objectif n°5-a, pour l'adaptation de ses structures agricoles. En revanche, elle ne bénéficie pas des fonds aux régions en déclin industriel (objectif 2) et pour la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes (objectifs 3 et 4). Elle bénéficiera en outre du fond de cohésion instauré en 1993, avec le Portugal, la Grèce et l'Espagne, et profite également des concours de la Banque Européenne d'Investissement sous forme de prêts à des taux bonifiés. Les flux de fonds structurels augmentent très significativement avec le premier programme et la progression est confirmée avec le second programme. Avec cette montée en charge des transferts européens, le flux grossi d'un demi point de PIB irlandais chaque année de 1988 à 1993 (graphique 9). L'effet est moins apparent par la suite du fait de la forte croissance du PIB dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. Ces transferts exercent un effet de demande immédiat et un effet d'offre différé, vraisemblablement de grande ampleur, compte tenu de la qualité de la sélection des programmes européens.

Graphique 9
Engagements européens en Irlande dans les fonds structurels, fonds de cohésion et concours de la Banque Européenne d'Investissement



Source : Commission européenne (Rapport général sur l'activité de L'Union Européenne, 1990-2002).

Lecture : On rapporte les engagements des fonds européens et les concours de la Banque Européenne d'Investissement, dont les montants sont tirés des rapports annuels de la Commission, au PIB nominal irlandais. Ces engagements diffèrent légèrement des montants enregistrés par le Department of Finance qui sont utilisés dans les évaluations de Honohan [1997] et O'Neill [2000]. Le mouvement de baisse à partir de 1993 s'explique par la hausse du PIB et non par la baisse de la valeur nominale des flux européens.

Les fonds sont utilisés pour améliorer la compétitivité des secteurs marchands, pour la création et l'amélioration d'infrastructures routières, portuaires (Dublin et Cork) et aéroportuaires (Dublin, Cork et Shannon), pour l'amélioration du réseau énergétique, de télécommunications et d'approvisionnement en eau, et pour des programmes de formation. Les externalités sont fortes dans tous ces domaines et ont contribué à améliorer la rentabilité des investissements privés, nationaux et

internationaux²³. Par ailleurs, les fonds structurels ont permis de maintenir des projets ambitieux dans le domaine des infrastructures ou bien dans le domaine éducatif, au moment même où l'Etat s'engageait dans une cure d'austérité. Selon le survol des évaluations réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques effectué par la Commission européenne [1999], les fonds structurels auraient augmenté le taux de croissance annuel du PIB irlandais de 0,3 à 0,8 points durant les deux programmes. Selon les évaluations irlandaises, recensées par Barry, Bradley et Hannan [1999], l'effet cumulé sur le niveau du PIB serait au minimum de 4 points à la fin des années quatre-vingt-dix. Entre un dixième et un quinzième de la croissance irlandaise pourrait ainsi être attribué directement aux effets des fonds structurels européens.

Les sources intérieures de la croissance : une réussite irlandaise ?

Les transformations des relations que l'Irlande entretient avec ses partenaires commerciaux extérieurs et l'injection de capitaux en provenance des Etats-Unis et de l'Europe jouent un rôle central dans le dynamisme de l'économie irlandaise des années quatre-vingt dix. Mais lorsque l'extérieur prend une place aussi grande dans une économie, il y a aussi un prix à payer. Un pays qui n'est pas directement responsable de sa croissance n'en a pas le contrôle. Une telle croissance est incertaine. Les investisseurs directs peuvent se retirer en réponse aux aléas de la conjoncture ou à la compétitivité accrue d'un autre territoire. L'éclatement de la bulle informatique, l'élargissement européen et la fin du mécanisme de rattrapage pourraient-ils mettre un terme à la prospérité irlandaise ? La croissance irlandaise s'appuie-t-elle sur des sources intérieures qui pourraient contribuer à la pérenniser même lorsque les hasards sont malheureux ?

1987 : prise de conscience collective de l'ampleur de la crise et cure d'austérité

L'après guerre a été marquée en Irlande par la stagnation du revenu national. Un tournant s'opère néanmoins à la fin des années cinquante, avec le remplacement de Eamon de Valera par Sean Lemass au poste de premier ministre (*Taoiseach*), le 23 juin 1959. L'« âge d'or » qui durera jusqu'au premier choc pétrolier coïncide avec une relative ouverture commerciale, une plus grande souplesse budgétaire et des politiques structurelles plus favorables au développement des secteurs non agricoles. L'Irlande connaît alors une croissance comparable à celle du Royaume-Uni ou de l'Europe continentale. En février 1973, une coalition composée du *Fianna Gael* et du *Labour Party* remplace le *Fianna Fail* pour la première fois depuis 1958. La coalition répondra au premier choc pétrolier par la poursuite des politiques antérieures de soutien à la demande au travers de hausses des dépenses publiques, du développement de l'emploi public et des transferts

²³ Certains programmes européens mentionnent d'ailleurs explicitement dans leurs objectifs l'attraction des IDE.

sociaux. Les gouvernements successifs poursuivront dans la même voie, en particulier le *Fianna Fail* qui prône dans son programme électoral de 1977 à la fois la poursuite des dépenses publiques et des baisses de prélèvements, financées... par le retour de la croissance. En réalité, la progression des dépenses publiques (de moins de 30 % du PIB en 1973 à plus de 50 % dix ans plus tard) va être financée par l'emprunt et la hausse des prélèvements obligatoires, dont le poids dans le PIB passe de 23 % en 1973 à 38 % en 1983. L'Irlande n'est pas le seul pays d'Europe à avoir répondu à un choc d'offre négatif par un choc de demande positif, mais c'est l'un de ceux à avoir corrigé le plus tardivement cette erreur de stratégie. La dette publique irlandaise va passer de près de 50 points de PIB en 1973 à plus du double au début des années quatre-vingt, avec un poids croissant de la part financée par emprunts à l'étranger et libellée en devises. L'Irlande rentre progressivement dans une spirale où les dépenses publiques non maîtrisées nourrissent l'inflation, pèsent sur les taux d'intérêt et alourdissent la charge de l'endettement. Il ne restera guère de marge de manoeuvre pour faire face au second choc pétrolier de 1979, à la hausse des taux d'intérêt mondiaux et à la dégradation de la conjoncture internationale. En 1981, l'inflation atteint 21 %, le déficit extérieur 15 % du PIB et le taux de chômage près de 10 %.

Le virage vers la rigueur budgétaire va être amorcé début 1983 par le Ministre des finances du *Fianna Gael*, Alan Dukes. Une réduction du déficit public est obtenue par de nouvelles hausses des prélèvements et des économies de dépenses publiques, principalement dans les services de santé. Les effets immédiats de cette politique ont pesé sur la conjoncture irlandaise, avec un taux de chômage qui va doubler dans la première moitié des années quatre-vingt pour atteindre 16 % en 1985. Le recul du déficit budgétaire a été de surcroît insuffisant pour endiguer la montée de l'endettement public, au point que l'option du défaut de paiement de l'économie irlandaise est évoquée²⁴. Tous les observateurs font alors le constat d'une crise profonde à laquelle il faut trouver à tout prix un remède, témoignant d'une prise de conscience collective.

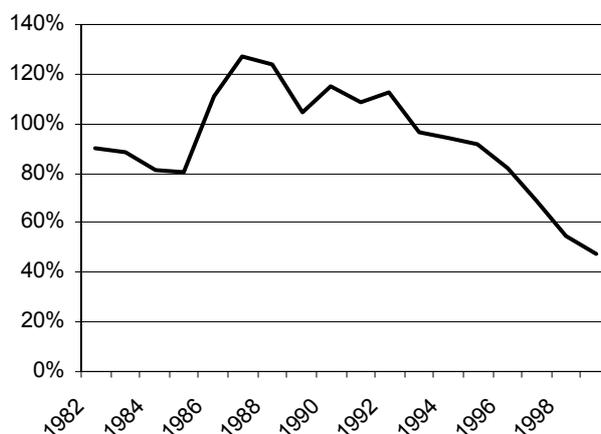
Les élections de 1987 conduisent à un changement de majorité, mais la nouvelle administration dirigée par Charles Haughey va poursuivre et amplifier les programmes d'austérité avec le soutien politique du *Fianna Gael*. La politique de rééquilibrage des finances publiques supportée par les deux grands partis est connue sous le nom de « stratégie de Tallaght », du nom de la banlieue sud-ouest de Dublin où elle a été présentée et soutenue par Alan Dukes²⁵ (O'Grada, [1997]). La cure d'austérité est de grande ampleur : les dépenses publiques vont être diminuées de 4,8 % en 1987, de 5 % en 1988 et à nouveau de 1 % en 1989. La dette publique, qui culminait à plus de 120 points de PIB en 1987, va amorcer un retournement de tendance (graphique 10).

²⁴ L'un des rares économistes radicaux irlandais, Raymond Crotty [1986] prône l'idée d'une répudiation de la dette extérieure. Ce point de vue sera partagé par Rudiger Dornbush [1989].

²⁵ Seul le Labour party est opposé à cette stratégie.

Ces évolutions des finances publiques se sont accompagnées d'une reprise rapide de l'activité, avec une croissance qui atteint 3,4 % dès 1987, puis 3 % en 1988 et 5,8 % en 1989. Cette coïncidence a été interprétée selon la thématique des « contractions fiscales expansionnistes », d'inspiration néo-ricardienne (Giavazzi et Pagano, [1990] ; Alesina et Perotti [1997]). L'austérité aurait apparemment contribué à restaurer la confiance des consommateurs qui vont cesser de sur-épargner pour se prémunir contre les effets de l'endettement public croissant, et partant, restaurer également la confiance des investisseurs.

Graphique 10
Dettes publiques en points de PIB



Source : Department of Finance, Irlande

Les relais extérieurs de la reprise

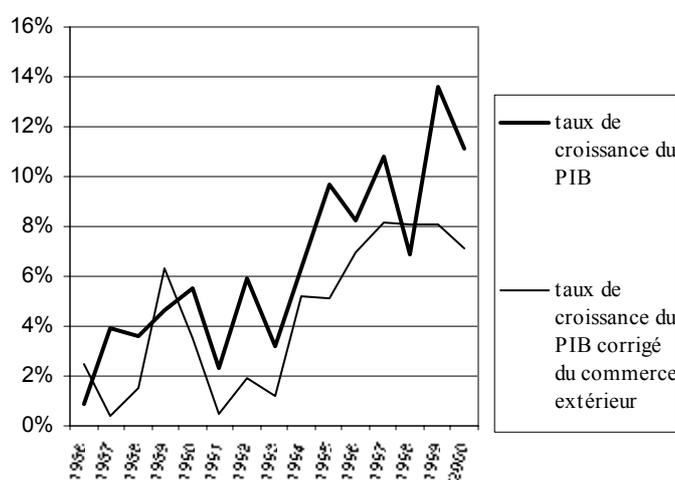
En fait, la reprise de 1987 ne s'explique pas par la demande intérieure, qu'il s'agisse de la consommation ou de l'investissement. Ce sont les exportations qui vont y contribuer massivement, avec une hausse de 13,7 % cette année là. La consommation ne va accélérer qu'en 1988 et l'investissement qu'en 1990. Le décollage irlandais est donc d'abord tiré par l'extérieur avant d'être relayé par la demande intérieure. Cette prééminence des relais extérieurs de la reprise met en doute la thématique de la contraction fiscale expansionniste, du moins dans sa version la plus simple. Le rééquilibrage des finances publiques était sans doute une condition nécessaire du décollage mais n'en constitue pas le fait générateur.

L'ouverture progressive de l'économie irlandaise exerce un effet comptable très net sur la croissance. Si on se limite aux quinze dernières années qui sont celles où on a vu à la fois la croissance du PIB et du ratio exportations/PIB le plus augmenter, la croissance des exportations suffit à elle seule à expliquer complètement la croissance irlandaise. Les exportations de l'Irlande représentaient en effet un peu plus de la moitié du PIB en 1985 et elles ont augmenté deux fois plus vite que le PIB durant quinze ans. Les importations ont, quant à elles, un peu moins progressé que les exportations sur les quinze dernières années. L'excédent commercial représente plus d'un tiers des exportations en

2001, contre moins d'un dixième quinze ans plus tôt. Cette amélioration de la balance commerciale permet d'expliquer entre un tiers et la moitié de la croissance irlandaise sur les quinze années.²⁶

Deux sous périodes doivent cependant être distinguées. Dans la première, qui s'étend de 1987 à 1993, la contribution du commerce extérieur est prépondérante (graphique 11). Alors que le PIB progresse chaque année de 9,1 % entre 1995 et 2001, l'investissement augmente de 10,9 % et la consommation de 7,4 % ce qui est très suffisant pour faire jouer aux relais intérieurs de la croissance irlandaise un rôle majeur.

Graphique 11
La croissance irlandaise corrigée du commerce extérieur



Source : Central Statistical Office.

Lecture : Le taux de croissance du PIB corrigé du commerce extérieur correspond au taux de croissance effectif diminué de la contribution comptable du commerce extérieur (exportations – importations).

A balance commerciale inchangée, l'Irlande n'aurait pas connu de reprise, mais seulement un pic d'activité ponctuel en 1989. Dans la seconde période, qui débute en 1994 la croissance irlandaise devient très élevée et les relais intérieurs sont désormais dominants. La contribution de la demande intérieure, celle de la consommation des ménages en particulier, est prépondérante. Elle rend compte des deux tiers environ des performances irlandaises dans les années quatre-vingt-

²⁶ On se livre ici à un calcul de contributions comptables sur la base des comptes nationaux. D'un côté, ces contributions doivent être minorées par la prise en compte de l'effet des altérations de prix de transfert (cf. supra). D'un autre côté, elles doivent être majorées par la prise en compte du bouclage macroéconomique. Doyle [2001], qui étudie la contribution des exportations à la croissance sur données macroéconomiques à l'aide d'un modèle multivarié et de tests de causalité au sens de Granger, met en avant le rôle prépondérant des exportations et de leurs déterminants, les termes de l'échange et la demande mondiale, tout en relevant l'existence d'une causalité inverse où les exportations sont expliquées par la croissance intérieure, à l'origine d'un cercle vertueux où les exportations tirent la croissance qui favorise en retour les exportations...

dix, y compris en fin de période où la croissance du PIB est la plus forte (tableau 1).

Si la croissance a d'abord été tirée par l'extérieur, avant d'être relayée par l'intérieur, c'est du côté des déterminants des exportations qu'il faut rechercher l'origine du décollage irlandais. Sur ce point, les candidats à une explication ne manquent pas :

- Tout d'abord, les exportations ont évidemment bénéficié de la forte reprise de la demande mondiale de la fin des années quatre-vingt, particulièrement prononcée en Europe continentale vers laquelle se destine une part croissante du commerce extérieur irlandais.

Tableau 1

Décomposition de la croissance du PIB

	1999	2000	2001
Taux de croissance du PIB	11,1%	10,0%	5,7%
Contribution de la demande intérieure	7,3%	7,4%	3,5%
	65,8%	73,9%	61,2%
dont Consommation privée	4,8%	4,6%	2,6%
Consommation publique	0,9%	0,9%	1,3%
Investissement	3,1%	1,5%	-0,1%
Variation des stocks	-1,5%	0,3%	-0,4%
Contribution de l'équilibre extérieur	4,3%	2,4%	1,6%
	39%	24%	28%
Résidu	-0,5%	0,2%	0,6%

Source : *Central Statistical Office, Quarterly National Accounts, 10 october 2002 ; calculs des auteurs. Les données de l'année 2001 sont provisoires.*

- Ensuite, la Livre irlandaise a été dévaluée de 8 % en août 1986, en réponse à une dépréciation de la Livre sterling qui s'avèrera finalement ponctuelle, permettant de restaurer la compétitivité au bon moment et de tirer le meilleur parti du retournement de la conjoncture internationale. Une nouvelle dévaluation interviendra en 1993 et contribuera à contrecarrer les effets du ralentissement de la demande mondiale.
- Un troisième facteur, déjà évoqué, réside dans les investissements directs réalisés par des firmes étrangères en Irlande dans les secteurs exportateurs qui ont, progressivement et fortement, accru les capacités d'offre de l'économie irlandaise.
- Enfin, la compétitivité prix des exportations irlandaises s'améliore durablement, elle aussi, du fait de la modération salariale mise en œuvre à partir de 1987.

Les deux derniers facteurs sont liés à deux institutions proprement irlandaises qui ont exercé une influence durable sur la croissance : l'autorité pour le développement industriel (*Industrial Development Authority - IDA*) qui a été l'organisme porteur de la politique d'attraction des investissements directs étrangers et le partenariat social (*social partnership*) qui pérennise la pratique d'accords centralisés entre les employeurs, les syndicats et l'Etat.

L'IDA et la politique d'attraction des investissements directs étrangers

La transformation profonde et rapide de la base d'exportation irlandaise n'est pas le fruit du *laissez faire*, c'est un exemple de politique industrielle réussie (Walsh [2000-b]). L'attraction par l'Irlande des investissements directs étrangers relève d'une stratégie insulaire, cohérente et explicite, qui fait l'objet d'un large consensus depuis plusieurs décennies en Irlande. L'*IDA* y joue un rôle pivot. Elle a été créée en 1949 au sein du ministère de l'industrie et du commerce avec pour mission de stimuler et développer les activités exportatrices et les investissements directs étrangers en Irlande. Elle devient indépendante en 1969 et est divisée en trois organismes en 1994 : le *Forfas*, conseil pour le développement des entreprises, du commerce, de la science, de la technologie et de l'innovation, *IDA Ireland* et *Enterprise Ireland* dont les missions sont la promotion et le développement de l'investissement direct étranger d'une part et des entreprises indigènes en lien avec l'extérieur d'autre part. L'*IDA* dispose de 14 délégations à l'étranger (6 aux Etats-Unis, 5 en Asie et dans le pacifique, 3 en Europe) et de 10 bureaux régionaux. En cinquante ans de prospection, cette institution a développé un savoir-faire et des réseaux pour attirer les entreprises multinationales. Sa stratégie a évolué au cours du temps. Dans les années soixante, l'*IDA* ne ciblait pas sa recherche d'investisseurs. Dans les années quatre-vingt, elle a commencé à cibler son action sur quelques secteurs d'activité. Aujourd'hui, elle cible des entreprises dans les secteurs. L'investissement direct étranger en Irlande s'est considérablement développé, mais il est nettement plus concentré que dans les années soixante et soixante-dix en terme de secteur d'appartenance et d'origine géographique.

L'*IDA* prospecte les investisseurs directs potentiels et leur propose un service de « guichet unique ». Cet organisme fait aussi tout un travail de communication pour mettre en chiffre les atouts de l'Irlande. Dans l'argumentaire de 2001, la faible fiscalité est mise en avant (impôt sur les sociétés au taux de 10 % porté à 12,5 % depuis le 1^{er} janvier 2003). Les exonérations d'impôts sur les dividendes, les subventions sous forme d'aides à l'implantation, à l'investissement ou les réductions de charges sociales sont aussi souvent mises en avant dans les argumentaires. Mais ce « paquet fiscal » n'est pas le seul argument. L'*IDA* insiste également sur le faible coût du travail et la modération salariale, la productivité élevée et le haut niveau d'éducation d'une main-d'œuvre jeune (cf. tableau 2), le faible turnover, la culture du travail bien fait, la tradition de collaboration des Universités avec les entreprises, l'appartenance au marché unique européen et le

fait que l'Irlande soit le seul pays anglophone de l'UEM²⁷, les performances des réseaux de transports routiers, du fret aérien et maritime qui mettent la majeure partie de l'Europe à moins de 48 heures de camion, la qualité et le faible coût des réseaux de télécommunication, les nombreux services aux entreprises certifiés aux normes ISO, la participation positive et active des relais administratifs dans l'accompagnement des implantations et enfin la qualité de la vie en Irlande²⁸. Selon les chiffres de l'*US Department of Commerce*, cités par les argumentaires de l'*IDA*, la rentabilité des investissements après impôts est en moyenne de 24 %, soit 10 à 15 points de plus que ce qui peut être obtenu dans d'autres localisations européennes.

Tableau 2
Structure par âge de la population totale

	Irlande	France	Europe 15
Moins de 30 ans	47,4%	38,9%	38,5%
de 30 à 55	32,7%	35,9%	36,2%
55 et plus	19,9%	25,2%	25,3%

Source: Bureau International du travail, labour statistics database, année 2000.

En 2004, l'argumentaire de l'*IDA* a nettement évolué, en réponse à l'éclatement de la bulle informatique, aux transformations de la fiscalité irlandaise et à la perspective de l'élargissement. L'argument principal n'est plus les avantages fiscaux mais les atouts de l'Irlande dans l'économie du savoir (« knowledge is in our nature »). La qualité du système éducatif et ses liens avec les entreprises, y compris dans le domaine de la recherche passent au premier plan.

Les entreprises qui se sont implantées dans les années 90 en Irlande appartiennent à des secteurs de haute technologie. Mais la technologie est importée plutôt que produite en Irlande. Dans l'industrie informatique par exemple, les implantations étrangères en Irlande font de l'assemblage, traduisent la documentation ou maintiennent des « hot lines ». Ces activités ne sont pas à haute valeur ajoutée même si elles requièrent une main d'œuvre éduquée. Du coup, l'ancrage des implantations est faible. Celles-ci peuvent fermer ou être délocalisées en cas de revers de fortune ou de compétitivité accrue d'une nouvelle localisation. Pour fixer plus durablement les implantations étrangères en Irlande, l'*IDA* cherche à attirer les activités de conception et les secteurs à haut potentiel de croissance, avec un profil conjoncturel faiblement cyclique, plus proche du secteur de la pharmacie que de l'industrie informatique. Il en est ainsi des biotechnologies, des systèmes médicaux ou des nanotechnologies. Des financements importants ont été

²⁷ Les dépliants à destination des investisseurs potentiels précisent astucieusement « le seul pays anglophone membre fondateur de l'Union Economique et Monétaire ».

²⁸ L'argumentaire est déclinée sous forme de plaquettes avec des variantes pour chaque type de secteurs et de sous secteurs qui sont ciblés par l'Agence. Par exemple, la plaquette destinée aux entreprises du commerce électronique reprend tous ces arguments et souligne de surcroît les qualités du réseau à haut débit irlandais.

injectés dans les universités pour développer des équipes de recherche dans ces domaines, travaillant en lien avec l'industrie.

Quelques arguments mis en avant par l'IDA correspondent à des « cadeaux de l'Histoire ». C'est le cas par exemple de la jeunesse de la main d'œuvre (Graphique 12) ou encore de la qualité de la vie en Irlande. D'autres arguments relèvent bien du volontarisme politique mais ne s'inscrivent pas exclusivement dans une stratégie d'attraction des investissements directs (haut niveau d'éducation ou appartenance à l'Union Européenne). Mais les arguments principaux sont bien le fruit d'une stratégie globale d'attraction des investissements extérieurs : fiscalité faible, modération salariale, accompagnement administratif, qualité des réseaux de télécommunication ou de transport²⁹ ou, plus récemment efforts de coopération entre le système éducatif, l'administration et l'industrie.

L'influence de la modération salariale et du « partenariat social »

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'Irlande souffrait d'une sorte de syndrome hollandais (« *Dutch disease* »). Les gains de productivité des secteurs ouverts au commerce extérieur donnaient lieu à d'importantes progressions de salaires dans les secteurs abrités, entraînant des hausses de coûts de production et des hausses de prix, alimentant l'inflation, les pertes structurelles de compétitivité, et la dépréciation de la Punt sans que finalement le pouvoir d'achat des salariés y trouve son compte. A partir de 1987, cet enchaînement n'opère plus et l'on assiste à une véritable rupture de tendance des indicateurs de compétitivité. L'*Irish disease* laisse place à l'*Irish blessing* (Baccaro et Simoni, [2002]). Les salaires progressent désormais moins vite que la productivité, donnant lieu à une amélioration des coûts salariaux unitaires, relativement aux principaux partenaires commerciaux de l'Irlande. Honohan et Walsh [2002] discutent la pertinence des différents indicateurs de compétitivité et proposent de retenir comme mesure les coûts horaires moyens des pays vers lesquels l'Irlande exporte (exprimés dans une monnaie commune) relativement à leurs niveaux en Irlande, en écart à une tendance calculée sur 1975-1987. Selon cet indicateur, l'Irlande aurait gagné un point de compétitivité chaque année entre 1987 et 2000. En l'absence d'une correction de tendance, la compétitivité irlandaise se serait stabilisée relativement à ses principaux partenaires commerciaux, les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni (Honohan, [1999]).

La modération salariale a été obtenue dans le cadre d'une négociation collective centralisée entre le Gouvernement et les partenaires sociaux³⁰ qui a débouché en

²⁹ Les investissements dans ces domaines ont été très conséquents sur les vingt dernières années, en grande partie avec l'aide des fonds structurels (cf. supra).

³⁰ La centralisation des négociations est en outre favorisée en Irlande par l'unité syndicale, tant du côté des employeurs, avec la *Federation of Irish Employers* (FIE) qui deviendra l'*Irish Business and Employer Confederation* (IBEC), que du côté des salariés, avec l'*Irish Congress of Trade Union* (ICTU) qui fédèrent l'un et l'autre l'ensemble des organisations. Le troisième pilier regroupe les représentants du monde agricole.

octobre 1987 sur un *Programme for National Recovery*. Ce programme couvrait la fin des années quatre-vingt-dix en reprenant les principes d'un rapport du *National Economic and Social Council*³¹, intitulé *A Strategy for Development 1986-1990*. Il a donné lieu à quatre autres accords nationaux, le dernier ayant été signé en 2003, couvrant chacun des périodes de trois ou quatre ans. La démarche reste singulière en Irlande où le niveau traditionnel de négociation collective est plutôt la branche. On ne relève que de rares précédents historiques d'accords négociés au niveau national en 1964, 1970 et surtout 1978 avec le *National Understanding for Economic and Social development* où pour la première fois l'accord considère explicitement l'arbitrage entre progression des salaires et de l'emploi, tout en prenant en compte la fiscalité et les transferts sociaux. Mais la seconde négociation menée en 1982 s'était traduite par un échec, donnant lieu à cinq années de négociations décentralisées. Le programme de 1987 trouve son origine dans une prise de conscience collective de l'ampleur des difficultés économiques de l'Irlande. Le retard de développement, l'ampleur de la dette et du déficit public, les niveaux très élevés des taux d'intérêt réels et nominaux, le taux de chômage, l'ampleur de l'émigration nette et la faiblesse de l'investissement sont évoqués sans concessions dans l'introduction du programme³².

L'accord de 1987 formalise un consensus sur des objectifs datés et chiffrés. Il prévoit à la fois une cible de progression des salaires, de moins de 2,5 % pour chacune des années 1988, 1989 et 1990 et des cibles pour l'emploi, déclinés par secteurs d'activité à un niveau fin³³. La modération salariale est d'autant plus acceptable pour les représentants des salariés que l'accord prévoit un allègement de l'impôt sur le revenu. L'accord prévoit en outre une réforme de la législation du travail favorisant la protection des salariés, l'emploi des salariés âgés, l'amélioration des conditions de travail et la participation des salariés tout en proposant un renforcement de la protection sociale et des transferts aux plus démunis. Le Gouvernement s'engage enfin sur un contrôle strict des finances publiques avec l'objectif explicite de réduire le nombre d'employés des services publics (la qualité de ces derniers devant dans le même temps être améliorée).

La modération salariale a été en quelque sorte échangée contre les baisses d'impôt, la perspective de créations d'emploi et le maintien de l'Etat providence. L'objectif central était de soutenir la compétitivité extérieure pour favoriser les

³¹ Le NESC a été créé en 1973 et a en charge la prospective de moyen terme pour le Gouvernement. Le Conseil ne vote pas, ne légifère pas, n'engage pas d'actions de médiations, c'est un organe de délibération qui recherche des points de vue consensuels. Il a publié six rapports depuis 1986 pour préparer la négociation des accords de partenariat social (*Social Partnership*). Il est présidé par le Secrétaire Général du Cabinet du Premier Ministre et est composé de 30 membres (5 Ministres, 5 personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement, 5 représentants nommés par les syndicats d'employeurs, 5 représentants nommés par les syndicats de salariés, 5 représentants nommés par les organisations agricoles, 5 représentants nommés par les associations). Le Conseil est assisté d'un secrétariat composé d'un directeur, de trois économistes, d'un assistant de recherche et de quatre assistantes.

³² C'est le cas également du déclin de l'emploi agricole, ce qui paraît curieux avec le recul.

³³ Il mentionne par exemple un objectif de création de 1500 à 2000 emplois dans l'horticulture.

exportations, la croissance et l'emploi. La modération salariale devait également contribuer à favoriser l'accueil des investissements directs, qui constituent l'une des priorités du programme de 1987 et pour lesquels des allègements de fiscalité sont prévus, au travers d'une réforme de l'impôt sur les sociétés et d'une réforme de la taxation du capital, qui ne sont toutefois ni détaillées ni chiffrées dans l'accord. Cette stratégie s'inspire globalement de celle poursuivie aux Pays-Bas ou en Finlande et s'inscrit dans le modèle du « corporatisme concurrentiel » (Hardiman [2000]).

Le premier résultat visible se produira sur le terrain des conflits sociaux. A la suite de l'accord, le nombre de jours non travaillés pour cause de grève va être divisé par deux, pour atteindre moins de deux jours par salarié et par an. Une décennie après les vastes mouvements sociaux de 1978, où près de quinze jours étaient perdus par salariés et par an, l'Irlande est parvenue à restaurer une certaine pacification des relations professionnelles qui a pu jouer un rôle dans les choix des consommateurs et des investisseurs nationaux et internationaux. Les gouvernements irlandais successifs ont ainsi été confortés dans leur choix d'accorder leur confiance aux partenaires sociaux au travers d'une négociation centralisée et globale, contrairement à la stratégie d'affrontement des syndicats suivie à la même époque au Royaume-Uni par l'administration Thatcher (qui a constitué pour les irlandais une référence à éviter).

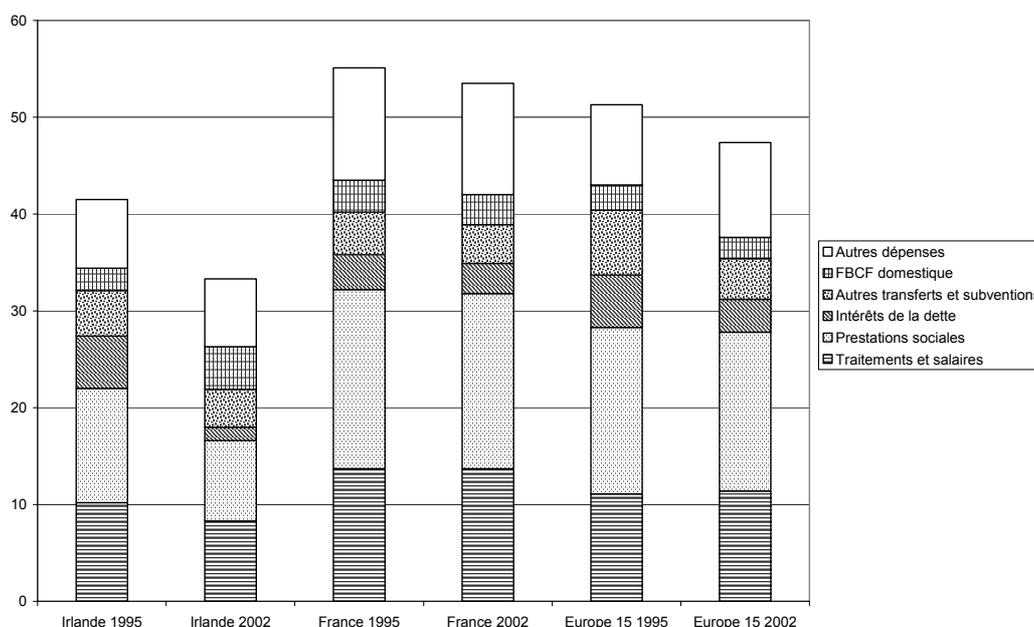
L'influence directe du partenariat social sur la formation des salaires est néanmoins l'objet de débats. L'Irlande n'est pas un pays où les syndicats sont forts, tout au moins dans le secteur privé. Les implantations étrangères, notamment américaines ont souvent des pratiques antisyndicales et la notion d'environnement « pro-business » et de main d'œuvre flexible implique une application souple, parfois même volontaire de la loi et des accords négociés. Dès lors, la modération salariale est aussi le résultat des forces de marché et notamment de la très grande réactivité de l'offre de travail qui se serait ajustée rapidement aux besoins de la demande avec la résorption de chômage, l'immigration et à la participation croissante des femmes au marché du travail (voir graphique 5).

L'approche consensuelle inaugurée par le pacte social de 1987 a été poursuivie par le *Programme for Economic and Social Progress*, couvrant la période 1991-1993, qui échangeait à nouveau la modération des salaires contre des baisses d'impôt, tout en prévoyant des dispositions plus généreuses pour les transferts sociaux aux populations défavorisées et davantage de souplesse budgétaire, signe d'une croissance retrouvée. Pour les années 1994-1996, le *Programme for Competitiveness and Work* poursuit les baisses d'impôt sur les revenus faibles et moyens et fixe une nouvelle norme de progression des salaires, différente dans le public et le privé³⁴. Le *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and*

³⁴ Dans les secteurs privés l'accord prévoit : 2 % la première année, 2,5 % les 18 mois suivants, 1% les six derniers mois ; dans les services publics, les progressions négociées sont un peu plus faibles les deux dernières années.

Competitiveness qui clôt la décennie retient une norme identique dans les deux types de secteurs³⁵ et intègre un quatrième pilier, la société civile (ONG, Eglises, associations de Chômeurs)³⁶.

Graphique 12
Structure de la dépense publique en % du PIB
Irlande, France et Europe des 15



Source des données : Eurostat, Compte des administrations publiques.

Il a été suivi par deux autres programmes : le *Programme for Prosperity and Fairness* (2000-2002) et *Sustaining Progress* (2003-2005) marquant à la fois une institutionnalisation du pacte et un tournant : le principe d'échange de la modération salariale contre des baisses d'impôt est arrivé à épuisement, l'Etat n'étant plus en mesure d'apporter des propositions financières sur la table des négociations (Ughetto, [2003]). L'Irlande est le pays de l'Europe des 15 dont les dépenses publiques occupent la part du PIB la plus faible (graphique 12). C'est aussi un des pays où cette part a le plus diminué entre 1995 et 2002, essentiellement grâce à la croissance. En terme de structure de la dépense, l'Irlande se distingue par la faible part des dépenses allouées à la protection sociale. La jeunesse de la population (tableau 2) ainsi que le faible taux de chômage contribue à expliquer cette caractéristique. Il semble difficile néanmoins de poursuivre l'allègement de la dépense publique dans un contexte où la

³⁵ 2,5 % sur les premiers 200 Livres des salaires hebdomadaires durant les neuf premiers mois de la période, 2,5 % sur le solde sur les trois mois suivants ; 2,25 % les 12 mois suivants ; 1,5 % les 9 mois suivants ; 1 % les six mois suivants.

³⁶ Dès lors, l'opposition est la seule formation absente des discussions. De ce fait, si la pratique des pactes favorise le consensus, elle fragilise aussi l'opposition.

demande d'infrastructures publiques, notamment dans le domaine du logement et de la protection sociale, tend à augmenter.

L'accord dans le secteur public, qui fut obtenu le plus rapidement s'appuya finalement sur un échange entre changements du travail et augmentations de salaires. La logique de « concessions à consentir » au profit de l'objectif de compétitivité se reproduit donc sous d'autres formes.

Les différents programmes ont tous été préparés par des rapports préalables du *National Economic and Social Council* et sont adossés aux Plans de développement irlandais. Ils contiennent des objectifs datés et chiffrés de création d'emploi, de ratios dette publique/PIB, d'économie de dépenses publiques, de réformes de la fiscalité et des transferts sociaux, de réformes des services de santé ou de l'éducation publique, de politiques de l'emploi, de politiques industrielles, etc. La logique.

Au total, le partenariat social joue un rôle régulateur en générant un consensus sur un ensemble assez large de choix collectifs et en favorisant la modération salariale. Trois éléments ont joué un rôle important dans sa genèse : *i)* la gravité de la situation de crise qu'a connue l'Irlande à la fin des années 80 ; *ii)* le modèle repoussoir du Thatcherisme qui a incité les organisations syndicales irlandaises à éviter le bras de fer ; *iii)* un système de relations professionnelles relativement « neuf » du fait de l'absence d'un secteur industriel développé qui a permis aux groupes d'intérêt en présence d'être créatifs. Le caractère durable du consensus est plus étonnant. Le fait que le système de clivages politiques, hérité de l'histoire des luttes pour l'indépendance irlandaise, n'ait pas de traduction sur le terrain de la politique économique a certainement favorisé le pragmatisme et une persistance dans l'orientation des choix collectifs. Deux caractéristiques de l'économie irlandaise ont aussi joué un rôle en allégeant les tensions potentielles sur le consensus : la mobilité de la main d'œuvre qui a atténué la pression à la hausse sur les salaires et la jeunesse de la population qui a modéré le besoin de dépenses de protection sociale.

Le puzzle de l'emploi élucidé ?

Au delà de ses effets sur la compétitivité prix des exportations, la modération salariale peut expliquer la progression impressionnante de l'emploi irlandais. Il y a trois bonnes raisons à cela : 1) on ne dispose pas vraiment d'autres explications ; 2) les deux évolutions coïncident ; 3) Il y a des arguments théoriques spécifiques qui justifient un lien étroit dans le cas irlandais.

Cette explication se justifie en premier lieu parce que les autres candidats font défauts.

- Une hausse de plus de 40 % de la population active occupée dans les années quatre-vingt-dix peut difficilement être attribuée aux réformes du marché du travail. S'il y eu effectivement des modifications dans le domaine de l'indemnisation du chômage, des politiques actives, ou des subventions

directes ou indirectes à la reprise d'emploi, elles ne sont pas d'une importance suffisante pour rendre compte de façon principale de l'ampleur des créations d'emplois. L'Irlande est classée par l'OCDE comme l'un des pays dont le marché du travail est le plus flexible, avec le Royaume-Uni, mais il n'y a pas eu de changements importants de la législation au milieu des années quatre-vingt.

- La progression de l'emploi public ne peut pas davantage être évoquée, puisque ce dernier a vu au contraire son niveau se maintenir, avec un changement de structure au profit de l'éducation et de la santé.
- Le succès des exportations irlandaises ne peut pas non plus être avancé. Comme nous l'avons vu, la contribution des exportations est surtout prépondérante dans la première moitié du cycle de croissance, mais ce n'est pas là que les gains en emplois ont été les plus élevés (1,7 % seulement contre 5,4 % après 1992). Dans la deuxième moitié du cycle, les gains en emplois ont par ailleurs concernés tous les secteurs d'activité (en particulier le tourisme, la construction et les services) et pas seulement les secteurs exportateurs (Barry, Hannan et Strobl [1999]).
- Enfin, le rythme élevé de la croissance ne constitue pas une explication suffisante : de 1960 à 1987, la croissance moyenne de l'Irlande était proche de 4 % mais l'emploi a baissé de 0,2 % en moyenne annuelle, les gains de productivité étant déjà particulièrement élevés.

L'impact de la modération salariale sur les créations d'emplois se justifie en second lieu par la coïncidence étroite des deux évolutions. L'emploi a commencé à croître en 1987, mais sa progression s'est accéléré à partir de 1993, dans une période où l'écart entre la progression des salaires et celle de la productivité, qui est le bon indicateur de la modération salariale, devenait important (tableau 3).

Tableau 3
Croissance, emploi et productivité, 1961-2000

<i>période</i>	Croissance de l'activité	Emploi	Total	Productivité du travail		
				Contribution du capital	Contribution de la PGF	Salaires réels
1961-73	4,7	-0,2	4,9	0,2	4,6	4,6
1973-87	3,8	-0,2	4	0,9	3,1	2,2
1987-92	6	1,7	4,2	0,2	4	2,6
1992-2000	8,7	5,4	3,2	-0,4	3,6	1,3
1995-2000	10	6,4	3,5	-0,4	3,8	1,4

Source : Bosworth [2002]

En troisième lieu, on dispose d'arguments théoriques assez spécifiques au cas irlandais qui laissent à penser que la relation entre modération salariale et emploi peut y être plus étroite qu'ailleurs. Ces arguments ont été développés par Olivier Blanchard ([2000] et [2002]) dans deux commentaires d'articles consacrés au chômage en Europe et à l'économie irlandaise. Théoriquement, on attend de la modération salariale qu'elle limite la substitution du capital aux unités efficaces de travail, à production donnée, et qu'elle encourage l'emploi et l'investissement,

à combinaison de facteurs donnée. C'est effectivement ce que l'on a constaté en Irlande où le rapport de l'emploi, multiplié par un indice de progrès technique, au capital, a beaucoup augmenté à partir de 1987. Le point important ici est que l'enrichissement du contenu de la croissance en emploi qui en résulte peut être renforcé dans une économie très ouverte. La modération salariale ne fait pas alors seulement augmenter le niveau du produit et de l'emploi, elle peut durablement soutenir leurs taux de croissance. Puisque le marché des capitaux est très ouvert en Irlande, l'offre de capital est plus élastique et réagit davantage à la modération salariale. Certes, l'entrée des capitaux, via les investissements directs étrangers devrait faire baisser les taux de profits et pousser à la hausse les salaires jusqu'au nouvel équilibre. Mais le marché du travail irlandais est lui aussi très ouvert, c'est une petite partie d'un marché intégrant également le Royaume-Uni. L'offre de travail est donc elle aussi très élastique. La mobilité des travailleurs pousse les salaires à progresser au même rythme dans les deux zones. Comme le rythme du progrès technique est plus élevé en Irlande, l'intégration des marchés du travail favorise la poursuite de la modération salariale. Le fait que l'Irlande soit une économie très globalisée, tant du point de vue du marché du capital que de celui du marché du travail, serait donc susceptible de renforcer les effets potentiels de la modération salariale sur l'emploi.

Les éléments clefs du mécanisme sont le processus centralisé de négociation collective, qui limite la progression des salaires à l'aide de baisses d'impôts, les investissements directs à l'étranger, attirés par la compétitivité élevée de l'Irlande et la faible fiscalité, les gains de productivité en résultant qui permettent des baisses de coûts unitaires dans un contexte de faible progression des salaires. Cette analyse est également celle développée par Walsh [2000-b] qui conclut que le principal défi pour l'avenir de la croissance irlandaise va résider dans la capacité du *Social Partnership* à contenir les pressions salariales dans un contexte de faible chômage et de pénuries de main-d'œuvre.

Le rôle inattendu des politiques de l'éducation

Au côté de la politique fiscale et de la politique industrielle, la politique de l'éducation est souvent reconnue pour avoir jouée un rôle important dans les performances irlandaises. Il est clair que la qualification des travailleurs est un élément potentiel de la compétitivité et que le fait de disposer d'un stock important de main d'œuvre inemployée à la veille du décollage a pu favoriser la croissance. Si l'on reconnaît aux apports de capitaux extérieurs, en provenance des Etats-Unis ou de l'Union Européenne, un rôle central dans le mécanisme de croissance, on devrait, dans la même logique d'offre, reconnaître un apport positif à la quantité et la qualité des ressources en main d'œuvre.

Du point de vue de la quantité, la cause est entendue. La forte réduction du chômage depuis le milieu des années quatre-vingt, l'apport démographique naturel et l'inversion des flux migratoire à partir de 1991 ont permis de répondre aux besoins de la croissance, sans que les politiques de l'éducation aient eu leur rôle à jouer dans cet ajustement quantitatif.

Du point de vue de la qualité de la main d'œuvre, il est moins évident de trancher. La difficulté est de parvenir à déterminer dans quelle mesure l'Irlande dispose dans ce domaine d'un avantage comparatif réel et surtout en quoi les politiques éducatives l'ont positivement influencé.

Certes, le système éducatif est une fierté nationale, mais les comparaisons internationales donnent sur ce plan des résultats mitigés. Les dépenses en éducation par habitant sont selon Eurostat dans la moyenne européenne et les taux de couverture du système éducatif le sont également. Il importe donc de juger le système sur d'autres indicateurs. Or une enquête sur la littéracie réalisée entre 1994 et 1996 par l'Union Européenne, l'OCDE et l'UNESCO qui mesure la capacité des individus à comprendre des textes écrits utiles dans la vie courante (lire le journal, interpréter des emballages de médicaments, remplir un bon de commandes, vérifier une addition...) a très mal classé l'Irlande où 23 % des personnes interrogées ont montré un faible niveau de littéracie (OECD, [1997]). Il serait pour autant excessif d'en inférer des défaillances du système éducatif³⁷. Selon une étude comparative menée sur l'Irlande du Nord et l'Angleterre, les mauvais résultats de la république d'Irlande s'expliqueraient par un effet de cohorte (Denny et alii [1999]). L'éducation secondaire est devenue gratuite qu'en 1966 en Irlande et la participation au système éducatif a très fortement augmenté depuis. Les 16-25 ans d'aujourd'hui n'ont pas de problème spécifique d'illettrisme, contrairement aux générations plus anciennes qui tirent, par leurs mauvais scores, les résultats d'ensemble vers le bas. Les nouvelles cohortes ont les mêmes scores en République d'Irlande qu'au Royaume Uni ou en Irlande du Nord, ce qui n'indique pas, finalement, une meilleure qualité du système éducatif. L'Irlande est parvenue à maintenir un effort dans le domaine de l'éducation, même dans les temps difficiles de forte émigration, via la participation des églises puis, en pleine cure d'austérité, grâce au relais des fonds structurels européens. L'idée que l'éducation était un « cadeau » que la nation devait offrir aux émigrants est largement partagée.

Une autre manière d'évaluer la qualité du système éducatif est d'examiner la capacité innovatrice de l'économie. Un rapport de l'OCDE [1999] s'appuyant sur l'enquête innovation européenne montre qu'une part importante des entreprises irlandaises a introduit sur le marché, entre 1994 et 1996 des produits ou des procédés nouveaux ou technologiquement améliorés : dans l'industrie, les entreprises innovantes représentent 80% des emplois et environ 63% dans les services. Pourtant, les dépenses de R&D privées et publiques sont nettement en dessous de la moyenne de l'Europe des 15 : en 1999, les dépenses de R&D financées par les organismes publics s'élèvent à 0,29%, un des plus faibles taux en Europe tandis que les dépenses de R&D financées par les entreprises et l'extérieur s'élèvent à 0,92%. Ces innovations sont principalement le résultat de l'importation de technologie : en 1997, l'Irlande est un des pays de l'OCDE dont

³⁷ La France était elle même très mal classée par cette enquête.

la balance des paiements technologiques est la plus fortement déficitaire (-4,6% du PIB). L'Irlande fait donc preuve d'une importante capacité d'absorption de technologies étrangères mais ne semblait pas avoir, à la fin des années 90 de capacité autonome à produire des technologies nouvelles.

En fait, l'avantage spécifique de l'Irlande ne réside sans doute pas tant dans la qualité globale de son système éducatif que dans la capacité spécifique de ce système à répondre aux besoins de l'économie. Dans cette perspective, des rapports publics évaluent de façon prospective les besoins en main d'œuvre par niveau d'étude et grands secteurs d'activité, sous l'égide du *Forfas*, organe interministériel qui coordonne les activités des Ministères de l'Emploi, de l'Education et de l'Industrie (notamment l'*IDA*). Ces rapports ne donnent pas une liste précise et impérative des quotas par filières, mais ils indiquent des priorités de façon qualitative et évoquent les goulots d'étranglement éventuels auquel le système doit faire face.

Dans les faits, les vagues successives d'implantations de firmes étrangères en Irlande ont été à l'origine de besoins en qualifications très variés. Globalement, ce sont surtout des niveaux de qualifications intermédiaires qui ont été sollicités, de type bac + 2 ou 3. L'apport et l'originalité des politiques d'éducation en Irlande ont été de collaborer étroitement avec d'autres segments des politiques structurelles pour répondre à ces besoins, en développant par exemple tout un ensemble de filières technologiques professionnalisées offertes par les « Regional technical colleges » puis par les « Institutes of technologies » en réponse aux demandes des investisseurs ou par la création d'universités nouvelles très ouvertes sur les entreprises comme l'université de Limerick ou Dublin City University. Pour autant, il n'y a pas eu de planification centralisée et directive des réponses à donner à ces besoins, mais plutôt une impulsion centrale relayée par de nombreuses initiatives des collectivités locales. La limite de cette stratégie a été de moins développer les autres filières, notamment les cursus les plus longs avec une orientation vers la recherche : en 1997, le Ministère de l'Education ne finançait que 443 bourses de thèse, dont 242 en sciences dures³⁸.

Depuis la fin des années 90, on observe néanmoins une réorientation de la stratégie éducative vers l'enseignement supérieur, devenu gratuit en 1996, et vers les 3^e cycles. Un des buts affichés est de développer les activités de recherche en Irlande afin d'arriver à fixer plus durablement les investisseurs étrangers. Mais le dynamisme du marché du travail risque de rendre les filières d'étude longues peu attractives pour les étudiants.

Au total, la politique de l'éducation a bien joué un rôle dans les performances irlandaises. Mais pas dans le sens où on l'entend habituellement. Il n'y pas eu de grandes réformes de l'éducation depuis la gratuité de l'enseignement secondaire, en 1966, qui expliqueraient un sursaut radical de la qualité de l'enseignement

³⁸ « il y a de très bons chercheurs Irlandais, mais ils travaillent rarement en Irlande », Wickham [1997].

coïncidant avec le décollage irlandais. En revanche, il y a bien eu une politique pragmatique et cohérente avec les autres politiques structurelles de façon à adapter les ressources aux besoins en main d'œuvre, en quantité comme en qualité.

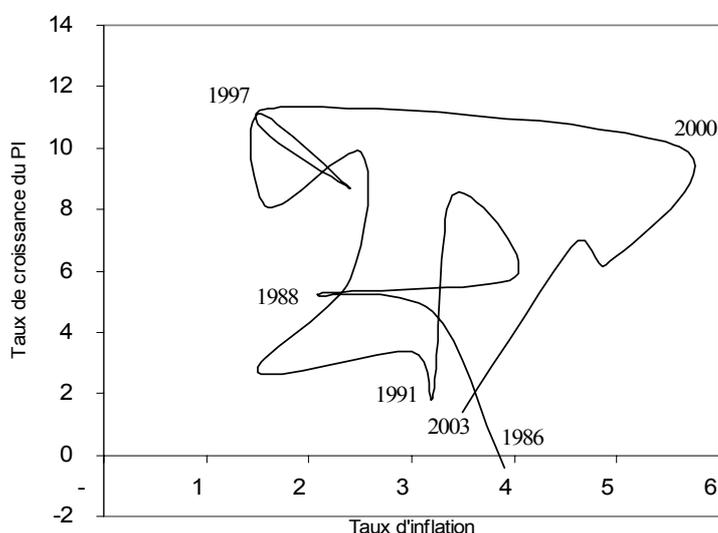
Inflation et inégalités, les limites de la croissance irlandaise

L'économie irlandaise va rentrer en récession. Il s'agit là d'une certitude. Elle connaîtra aussi des reprises. C'est évident. Rien ne dit qu'elle sera abritée des cycles conjoncturels. Mais les fluctuations ne vont pas remettre en question les transformations structurelles. Si l'avènement d'une nouvelle économie irlandaise n'a pas éliminé les cycles, elle s'est en revanche accompagnée d'une montée des inégalités.

La fin d'un cycle ?

Il est remarquable que l'économie irlandaise ne soit pas d'ores et déjà rentrée en récession alors que les Etats-Unis subissent une croissance très faible depuis 2000 et qu'il en va de même de nombreux pays européens depuis 2001. Il y a pourtant des signes d'essoufflement qui se multiplient.

Graphique 13
Croissance et inflation



Source : CSO

Lecture : Depuis le début du décollage irlandais, la croissance du PIB (axe vertical) ne s'est pas accompagnée d'une dérive de l'inflation (axe horizontal). L'inflation paraît plutôt en recul dans les années quatre-vingt-dix à mesure que l'activité accélère, ce qui suggère une croissance sans réelle tension. L'inflation ne va dériver qu'à partir de 2000 alors que la croissance reste élevée.

Depuis 2000, la croissance irlandaise ralentit, l'emploi progresse moins vite (il diminue même dans les petites entreprises), les gains de compétitivité s'amenuisent, les finances publiques se détériorent avec des dépenses qui augmentent plus vite que le PIB (la situation budgétaire reste cependant largement excédentaire). L'inflation qui était étonnamment stable dans toutes les années quatre-vingt-dix a avoisiné les 6 % en 2000 alors que l'Irlande était rentrée dans l'UEM. Elle s'est ensuite réduite alors que la croissance décèlerait (graphique 13). Les prix de l'immobilier ont augmenté de 120 % entre 1996 et 2000 avec une progression particulièrement soutenue à Dublin et à Cork. Leur taux de croissance annuel reste proche de 15 % en 2003.

Les principaux moteurs du décollage irlandais ont débuté leur extinction. Un nouveau pacte social a été très difficilement négocié et n'a pas empêché la reprise de l'inflation, avec de fortes pressions salariales à la hausse dans les services publics. Les fonds structurels européens ont été révisés à la baisse : dans le cadre du programme 2000-2006, l'Irlande va recevoir un cinquième de ce dont elle bénéficiait dans les années quatre-vingt-dix (O'Neill, [2000]). Pour compenser ce recul, l'Irlande n'a guère d'autres choix que de déséquilibrer ses finances publiques pour remédier à son déficit d'infrastructures, dans les transports, les télécommunications et l'énergie et à son déficit de services publics, dans la santé, les services sociaux et l'éducation. Mais le déséquilibre des finances publiques nourrit l'inflation ce qui peut limiter les gains de compétitivité et l'attraction des investissements directs à l'étranger. Certes, les flux d'investissement directs se maintiennent encore à un niveau élevé, équivalent à plus de 12 points de PIB chaque année depuis 1999, car les investissements dans les industries des nouvelles technologies de l'information et des communications ont été relayés par des flux de capitaux dans les services financiers internationaux. Pour l'heure, la diversification sectorielle des investissements directs et la diversification géographique des flux d'exportations ont joué leur rôle d'amortisseur des risques conjoncturels. Néanmoins le *Forfas* constate depuis 2002 des réductions d'emplois dans les entreprises soutenues par l'IDA.

Les nouvelles inégalités

L'Eurobaromètre indique depuis plusieurs années qu'un Irlandais sur deux pense que sa situation présente s'est améliorée par rapport à celle d'il y a cinq ans. C'est de loin le chiffre le plus élevé de l'Union à 15 (dont la moyenne est autour de 35 %). Pour autant, le rattrapage de l'économie irlandaise n'a pas fait que des gagnants, ni en termes relatifs, ni en terme absolus.

La reprise a peu profité aux travailleurs les moins qualifiés. En Irlande, ces travailleurs sont plus touchés par le chômage que dans les autres pays. Le rapport du taux de chômage des personnes les moins diplômées (CITE 0 à 2) et ceux diplômés de l'enseignement supérieur (CITE 5 et 6) y est de 4,1 en 1997, soit le niveau le plus élevé de tous les pays d'Europe selon les enquêtes Forces de travail exploitées par Eurostat. Le niveau moyen de l'Europe à 15 est de 2,1 la même année. Ces travailleurs ont néanmoins profité de la baisse du chômage de longue

durée qui a été plus forte que celle du chômage de courte durée avec la reprise (Walsh 2000-b et O'Donnell et alii [1999]).

Les jeunes en ont également moins profité que les adultes. A partir de 1991, au moment où le flux migratoire s'inverse, on assiste à une rupture de tendance dans l'évolution des salaires réels à l'embauche des sortants du système éducatif. Les salaires d'embauche des cohortes sorties entre 1990 et 1996 ont stagné en termes réels alors que le salaire moyen augmentait de 10 % (Lydon [1999]). Confrontés à un marché du travail en forte progression, les nouveaux diplômés sont moins nombreux à émigrer, ce qui soutient l'offre de diplômés et pousse les salaires d'embauche à la baisse.

Globalement, on a assisté à une montée des inégalités de revenus. Selon les exploitations du Panel Communautaire de Ménage de 1995, publiées par Eurostat, La population à faible revenu (inférieur à 60 % du niveau de vie médian) représente en Irlande 21 % de la population totale, soit le chiffre le plus élevé de l'Union, derrière le Portugal (24 %), la moyenne européenne se situant à 18 %. (Mejer, [2000]). L'Irlande est en outre le deuxième pays de l'Union Européenne le plus inégalitaire (derrière le Portugal) au sens du coefficient de Gini. Nolan et Maître [2000] confirment ce résultat et montrent que les inégalités de revenus au sein des ménages ont augmenté depuis 1987, qu'elles soient mesurées par un indice de Gini ou un indice de Theil, mais qu'elles se sont réduites depuis 1973. Le décollage de la République d'Irlande se serait accompagné d'un creusement des inégalités tandis que la phase antérieure de croissance modérée serait allée de paire avec une réduction des inégalités. Par ailleurs, les inégalités sociales face à l'école ne se sont pas réduites avec la reprise. Sur la période 1979-1994, la massification du secondaire ne s'est pas traduite par un rapprochement des taux de réussite selon l'origine sociale des élèves (Smyth, [1999]).

Il y a cependant bien eu une baisse importante de la pauvreté absolue : la part des personnes qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 70 % de la médiane et qui connaissent une expérience de privation d'un besoin élémentaire est passé de 14,4 % en 1994 à 5,5 % en 2000. Mais la pauvreté relative n'a pas été réduite : un tiers de la population est en dessous de 60 % du revenu médian en 1994 et en 2000. Ce constat est confirmé par de nombreuses études. Madden [2000] recherche des dominances des courbes de Lorenz généralisées entre les deux enquêtes irlandaises Budget de familles de 1987 et 1994 et trouve que 1994 domine 1987. Si l'on observe la distribution des dépenses des ménages, le bien être a effectivement augmenté entre 1987 et 1994. Madden [1999], sur les mêmes données, montre que la pauvreté a baissé si elle est mesurée par le revenu disponible et la dépense avec une approche absolue. Elle aurait plutôt augmenté avec une mesure purement relative, et serait resté stable avec une mesure intermédiaire. Pour Madden et Smith [2000], la pauvreté absolue a diminué entre 1987 et 1994 et ce constat est maintenu pour une large gamme de définition du seuil de pauvreté. La pauvreté relative aurait en revanche augmenté sans que ce constat soit parfaitement robuste.

Les inégalités de genre sont les seules à s'être réduites. Certes, la République d'Irlande est encore analysée comme une société patriarcale par certains sociologues (O'Connor [2000]). Il est vrai qu'elle partage avec les pays du sud de l'Europe des structures familiales traditionnelles qui vont souvent de paire avec une activité féminine limitée, un secteur tertiaire peu développé et un secteur primaire qui reste important et où l'emploi stable à temps plein demeure la référence (L'Horty et Rugani, [2000]). Néanmoins, toutes ces caractéristiques sont moins nettes aujourd'hui qu'il y a quinze ans. O'Connell, Gash et O'Donnell [1999] relèvent que l'emploi féminin a augmenté trois fois plus vite que l'emploi masculin sur la période 1988-1998 et que dans le même temps, le taux de temps partiel a doublé en Irlande. Si les femmes demeurent moins diplômées parmi les adultes (Whelan et Hannan, [1999]), les choses s'inversent chez les jeunes (Smyth, [1999]). Il y a une baisse continue des inégalités de genre à la sortie du système éducatif où la part des femmes avec un diplôme de l'enseignement supérieur est devenue plus élevée que celle des hommes.

Pour lutter contre les inégalités de revenu, l'Irlande a introduit un salaire minimum le 1^{er} avril 2000, un an après le Royaume-Uni. Il est de 4,4 Livres de l'heure, correspondant à un peu moins de 1000 euros par mois, ce qui est assez proche du niveau européen moyen (100 euros en-deçà du niveau français). Les transferts sociaux ont également un rôle à jouer. L'Irlande a le taux de couverture des transferts sociaux le plus important de toute l'Union, avec 90 % de sa population qui appartient à un ménage dont au moins un membre bénéficie de revenus de transferts, contre 73 % dans la moyenne de l'UE. Cela est d'autant plus remarquable que la part des pensionnés y est très faible (20 % contre 30 dans l'UE), du fait d'une population plus jeune. Pour autant, l'Irlande est le pays d'Europe qui consacre la plus faible part de son PIB aux dépenses de protection sociale, selon les statistiques collectées par Eurostat (Amerini, [2000] et graphique 12). La part des dépenses de protection sociale y représente 17,5 points de PIB en 1997, pour une moyenne communautaire de 28,3 %. Les dépenses ont d'ailleurs régressées en part du PIB depuis 1993 où elles atteignaient 20,7 %. Elles ont cependant progressées en volume par habitant de 39 % depuis 1990, soit la plus forte hausse de toute l'Union, derrière le Portugal. La forte croissance du PIB a permis une progression importante de ces dépenses, qui reste cependant inférieure à celle du PIB.

Conclusion

Il serait confortable de retenir de ce panorama une explication simple du succès irlandais, mettant en avant un ou deux facteurs seulement. Mais la performance exceptionnelle d'une petite économie très ouverte sur l'extérieur ne relève pas d'une cause unique. Elle s'explique par une combinaison de facteurs... exceptionnelle.

D'un côté, les transformations graduelles des conditions de l'offre permettent d'expliquer la pérennité de la croissance mais pas sa chronologie. La croissance irlandaise a bénéficié à la fois d'une augmentation des quantités de facteurs (avec les apports en capitaux des investissements directs américains et des fonds structurels européens, et les réserves en main d'œuvre liées à un chômage initialement très élevé, à des taux d'activité en forte progression et à d'importantes ressources migratoires), d'une amélioration continue de leur qualité (fruit de la productivité incorporée dans les IDE et de la qualité de l'investissement éducatif) et d'une baisse du coût des facteurs (au travers de la modération salariale impulsée par un pacte social consensuel, le *Social Partnership*). De ce point de vue, si le décollage effectif débute en 1987, son origine réelle remonte bien plus loin dans l'histoire irlandaise, au moins en 1956 lorsque le choix de l'ouverture au commerce international a été définitivement effectué.

D'un autre côté, des chocs de demande favorables ont joué un rôle de catalyseur. Ils expliquent le calendrier de la reprise mais pas son amplitude. Le changement de régime de croissance qui a lieu en 1987 est tiré par les exportations ; il répond à la reprise de la demande mondiale et à la dévaluation de 1986. L'impulsion extérieure a ensuite été relayée par la demande intérieure, dans un contexte favorable de modération salariale (les salaires progressent à un rythme soutenu, mais celui-ci reste inférieur aux progrès de productivité des secteurs exposés à la concurrence internationale).

C'est bien la conjonction des chocs d'offre et de demande qui est à l'origine du nouveau régime de croissance. Les chocs de demande antérieurs à la reprise de 1987 sont restés sans effets en l'absence d'une orientation favorable des facteurs d'offre. Ces derniers n'ont pas pu produire leurs effets attendus sur la croissance en l'absence d'une impulsion favorable de la demande.

L'expérience irlandaise fournit un exemple de globalisation réussie d'une petite économie régionale. Pays pauvre au sein d'une zone géographique prospère, l'Irlande a bénéficié des ressources financières et technologiques apportées de l'extérieur. Mais elle a aussi su mobiliser des ressources intérieures pour conserver un contrôle sur sa compétitivité. L'Irlande a réalisé des investissements financiers et institutionnels durables dans trois domaines centraux pour sa compétitivité : la construction d'un consensus sur les choix de politique économique, l'attraction des investissements directs étrangers et le développement d'un système éducatif ouvert sur les besoins de l'économie.

Références

Alesina A. et Perotti P. [1995]. « Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries », *Economic Policy*, 21, pp 205-240.

Amerini G. [2000]. « La protection sociale en Europe », *Statistiques en Bref*, Eurostat, Thème 3, n°2.

Artus P. [2001]. « Que doit faire l'Irlande ? », document de travail de la CDC, mars 2001.

Baccaro L. et Simoni M. [2002]. « The Irish Social Partnership and the “Celtic Tiger” Phenomenon », Mimeo, November.

Barry F., Bradley J. et O'Malley E. [1999]. « Indigenous and Foreign Industry: Characteristics and Performance », In Franck Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp 45-71.

Barry F., Bradley J. et O'Malley E. [1999]. « The European Dimension: The Single Market and the Structural Funds », In Franck Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp 99-118.

Barry F., Hannan A. et Stroble. [1999]. « The Real Convergence of the Irish Economy and the Sectoral Distribution of Employment Growth », In Franck Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press, London, pp 13-23.

Blanchard O. [2000]. « Comments », *Brooking Papers on Economic Activity*, vol 1, pp 292-304.

Blanchard O. [2002]. « Comments on Catching Up with the Leaders : The Irish Hare », *Brooking Papers on Economic Activity*, vol 1, pp 58-66.

Bosworth B. [2002]. « Comments on Catching Up with the Leaders : The Irish Hare », *Brooking Papers on Economic Activity*, vol 1, pp 66-72.

Boyer R. [2001]. « Un retard de l'Europe ? Mythes et réalités », Miméo, Centre Saint-Gobain pour la Recherche en économie, 31 janvier.

Boyer R. [2004]. « New growth regimes, but still institutional diversity », *Socio-Economic Review*, Vol.2, N°1, pp.1-32.

Bradley. J. [2000]. « The Irish Economy in Comparative Perspective », in *Bust to Boom ? The Irish Experience of Growth and Inequality*, B. Nola, P.J. O'Connell and C. Whelan eds., ESRI, Institute of Public Administration, Dublin, pp 4-26.

Clinch P., Convery F et Walsh B. [2002]. *After the Celtic Tiger, Challenges Ahead*, The O'Brien Press, Dublin.

Commission Européenne [1999]. *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of European Union*, Brussels.

Commission Européenne [2000] à [1990], *Rapport général sur l'activité dans l'Union Européenne*, Brussels.

- Considère-Charon, M.-C. [2002]. *Irlande, Une singulière intégration européenne*, Economica, Paris.
- Crotty R. D. [1986]. *Ireland in Crisis*, Dingle Press.
- Denny K., Harmon C., McMahon, et Redmond S. [1999]. « Literacy and Education in Ireland », *The Economic and Social Review*, vol 30, n°3, July, pp 215-226.
- Dornbush R. [1989]. « Ireland's Disinflation : Credibility, Debt and Unemployment : Ireland's Failed Stabilization », *Economic Policy*, Vol 8, pp 173-209.
- Doyle, E [2001]. « Export-Output Causality and the Role of Exports in Irish Growth: 1950-1997 », *International Economic Journal*, Volume 15, Issue 3, pp 31-54
- Giavazzi F. et Pagano, M. [1990]. « Can Severe Fiscal Contractions Be expansionary? Tales of Two Small European Countries », in *NBER Macroeconomics Annual*, edited by Olivier J. Blanchard and Stanley Fisher, MIT Press.
- Görg H. et Ruane F. [2000]. « An Analysis of Backward Linkages in the Irish Electronic Sector », *The Economic and Social Review*, Vol 31, n°3, July, pp 215-235.
- Greenan N., L'Horty Y. et Mairesse J. [2001]. *Productivity, Inequality and the Digital Economy : a Transatlantic Perspective*, MIT Press.
- Gunigle P., Mc Mahon G. et Fitzgerald G. [1999]. *Industrial Relations in Ireland, Theory and Practice*, Second Edition, Gill & Macmillan, Dublin.
- Hardiman N [2000]. « Social Partnership, wage bargaining and growth », In Nolan B., O'Connell P. et Whelan C. T. eds [2000], *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, IPA, Dublin.
- Honohan P [1997]. *EU Structural Funds in Ireland: A mid-Term Evaluation of the CSF 1994-1999*, Policy Research Center series n°31, ESRI.
- Honohan P [1999]. « Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland : Setting the Macro Basis of Economic Recovery and expansion », In Franck Barry (ed), *Understanding Ireland's Economic Growth*. MacMillan Press, London, pp 75-98.
- Honohan P. et Walsh B. [2002]. « Catching Up with the Leaders : The Irish Hare », *Brooking Papers on Economic Activity*, vol 1, pp 1-57.
- Krugman P. [1997]. « Goods News from Ireland: A Geographical Perspective » in A Gray (ed), *International Perspectives on the Irish Economy*, Dublin: Indecon Economic Consultants.
- Lorenz E. et Valeyre A. [2004]. « Les formes d'organisation du travail dans les pays de l'union européenne », *Document de travail du CEE*, N°32, juin 2004.
- L'Horty Y et Rugani C. [2000]. « Performances macroéconomiques et structures sociales européennes » *Economie et statistique*, n° 332-333, pp39-48.

- Lydon R. [1999]. « Aspects of the Labour Market for New graduates in Ireland: 1982-1997 », *The Economic and Social Review*. Vol 30, n° 3, July, pp 227-248.
- Madden D. [1999]. « Relative or Absolute Poverty Lines : A new Approach », *Centre for Economic Research Working Paper Series*, wp99/9, april.
- Madden D. [2000]. « Was Ireland better off in 1994 than in 1987 ? », *Centre for Economic Research Working Paper Series*, wp00/11, april.
- Mejer L. [2000]. « L'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE », *Statistiques en Bref*, Eurostat, Thème 3, n°1.
- National Economic and Social Council [2002]. *An Investment in Quality : Services, Inclusion and Enterprise*, Novembre.
- Nolan B., Maitre B. [2000]. « A Comparative Perspective on Trends in Income Inequality in Ireland », *The Economic and Social Review*, vol 31, n° 4, november, pp 329-350.
- Nolan B., Maitre B., O'Neil D. et Sweetman O. [2000]. *The Distribution of Income in Ireland*, Combat Poverty Agency, Oak Tree Press, Dublin.
- Nolan B., O'Connell P. et Whelan C. T. [2000]. *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, ESRI, IPA, Dublin.
- Nolan B., O'Connell P.J et Whelan C.J. [2000]. « Bust to Boom? the Irish Experience of Growth and Inequality », ESRI 40th anniversary conference.
- OCDE [1999]. *Rapport pour la réunion du Comité de la politique scientifique et technologique (CPST) au niveau Ministériel*.
- O'Connell, Gash V. et O'Donnell R. [1999]. *Astonishing Success : Economic Growth and the Labour Market in Ireland*. ESRI pub.
- O'Connor P. [2000]. « Ireland : A man's World », *The Economic and Social Review*, vol 31, n°1, January, pp 81-102.
- O'Grada C., [1997]. *A rocky road, The Irish economy since the 1920s*, Manchester University Press.
- O'Grada C., [1999] *.Black'47 and Beyond, The Great Irish Famine in History, Economy and Memory*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- O'Neill H. [2000]. « Ireland's Economic Transition; The Role of EU Regional Funds – and other factors », Center for Development Studies, University College Dublin.
- Smyth E. [1999]. « Educational Inequalities Among School Leavers in Ireland 1979-1994 », *The Economic and Social Review*, vol 30, n°3, July, pp 267-284.
- Tessier L. [2003]. « L'industrie irlandaise. Une intégration réussie au sein de l'Union Européenne », *Le 4 pages des statistiques industrielles*, N°173, mars.
- Ughetto P. [2003]. « Un nouveau pacte social, sans enthousiasme », *Chronique Internationale de l'IRES*, N°83, juillet, pp. 1-15.

Walsh B. [2000-a]. « Cyclical and structural influences on Irish unemployment », *Oxford Economic Papers*, 52, pp119-145.

Walsh B. [2000-b]. « From Rags to Riches, Ireland's economic boom », *World Economics*, vol n°4, October-december, pp 113-133.

Whelan C.T. et Hannan D.F. [1999]. « Class inequalities in educational attainment among the adult population in the Republic of Ireland », *The Economic and Social Review*, vol 30, n°3, July, pp 285-308.

Wickham J. [1997]. « Where is Ireland in the Global Information Society ? », *The Economic and Social Review*. Vol 28, n°3, July, pp 277-294.

DOCUMENTS DE RECHERCHE EPEE

2004

0401 Instabilité de l'emploi : quelles ruptures de tendance?

Yannick L'HORTY

0402 Vingt ans d'évolution de l'emploi peu qualifié et du coût du travail : des ruptures qui coïncident?

Islem GAFSI, Yannick L'HORTY & Ferhat MIHOUBI

0403 Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation

Islem GAFSI, Yannick L'HORTY & Ferhat MIHOUBI

0404 Revenu minimum et retour à l'emploi : une perspective européenne

Yannick L'HORTY

0405 Partial Indexation, Trend Inflation, and the Hybrid Phillips Curve

Jean-Guillaume SAHUC

0406 Partial Indexation and Inflation Dynamics: What Do the Data Say?

Jean-Guillaume SAHUC

0407 Why Do Firms Evaluate Individually Their Employees: The Team Work Case

Patricia CRIFO, Marc-Arthur DIAYE & Nathalie GREENAN

0408 La politique environnementale française : une analyse économique de la répartition de ses instruments du niveau global au niveau local

Jean DE BEIR, Elisabeth DESCHANET & Mouez FODHA

0409 Incentives in Agency Relationships: To Be Monetary or Non-Monetary?

Patricia CRIFO & Marc-Arthur DIAYE

0410 Mathematics for Economics

Stefano BOSI

0411 Statistics for Economics

Stefano BOSI

0412 Does Patenting Increase the Private Incentives to Innovate? A Microeconomic Analysis

Emmanuel DUGUET & Claire LELARGE

0413 Should the ECB Be Concerned about Heterogeneity? An Estimated Multi-Country Model Analysis

Eric JONDEAU & Jean-Guillaume SAHUC

0414 Does Training Increase Outflows from Unemployment? Evidence from Latvian Regions

Jekaterina DMITRIJEVA & Michails HAZANS

0415 A Quantitative Investigation of the Laffer Curve on the Continued Work Tax: The French Case

Jean-Olivier HAIRAULT, François LANGOT & Thepthida SOPRASEUTH

2003

0301 Basic Income/ Minimum Wage Schedule and the Occurrence of Inactivity Trap: Some Evidence on the French Labor Market

Thierry LAURENT & Yannick L'HORTY

0302 Exonérations ciblées de cotisations sociales et évolution de l'emploi : un bilan à partir des études disponibles

Philippe DE VREYER

0303 Incorporating Labour Market Frictions into an Optimizing-Based Monetary Policy Model

Stéphane MOYEN & Jean-Guillaume SAHUC

0304 Indeterminacy in a Cash-in-Advance Two-Sector Economy

Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI

0305 Competitive Equilibrium Cycles with Endogenous Labor

Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI

0306 Robust European Monetary Policy

Jean-Guillaume SAHUC

0307 Reducing Working Time and Inequality: What Has the French 35-Hour Work Week Experience Taught Us?

Fabrice GILLES & Yannick L'HORTY

0308 The Impact of Growth, Labour Cost and Working Time on Employment: Lessons from the French Experience

Yannick L'HORTY & Christophe RAULT

0309 Inflation, Minimum Wage and Other Wages: an Econometric Study on French Macroeconomic Data

Yannick L'HORTY & Christophe RAULT

0310 Exogeneity in Vector Error Correction Models with Purely Exogenous Long-Run Paths

Jacqueline PRADEL & Christophe RAULT

0311 Retraite choisie et réduction des déficits : quelles surcotes proposer?

Jean-Olivier HAIRAULT, François LANGOT & Thepthida SOPRASEUTH

0312 Indeterminacy in a Two-Sector Finance Constrained Economy

Stefano BOSI, Francesco MAGRIS & Alain VENDITTI

0313 La nouvelle économie irlandaise

Nathalie GREENAN & Yannick L'HORTY

0314 Pace versus Type: The Effect of Economic Growth on Unemployment and Wage Patterns (revised version of 02-12)

Martine CARRE & David DROUOT

0315 Limited Participation and Exchange Rate Dynamics: Does Theory Meet the Data?

Frédéric KARAME, Lise PATUREAU & Thepthida SOPRASEUTH

0316 Increasing returns, Elasticity of Intertemporal Substitution and Indeterminacy in a Cash-in-Advance Economy

Jean-Paul BARINCI

0317 Preferences as Desire Fulfilment

Marc-Arthur DIAYE & Daniel SCHOCH

Les documents de recherche des années 1998-2004 sont disponibles sur www.univ-evry.fr/EPEE