

L'IRLANDE, L'ENFANT TERRIBLE DE L'UNION EUROPEENNE

Thierry LATREILLE

Département analyse et prévision

L'économie irlandaise, aux performances exceptionnelles au cours de la décennie 1990, qualifiée de « bon élève européen » par Romano Prodi, est souvent montrée en exemple. Pourtant, par deux fois cette année, l'Irlande a surpris ses partenaires de l'Union européenne par une décision contraire aux orientations communes, mais qui démontre le pouvoir d'un petit pays à l'intérieur de l'UE. Le « non » irlandais au référendum sur le traité de Nice est intervenu quelques mois après que le conseil des ministres de l'Union européenne ait adressé au gouvernement irlandais une « recommandation » adoptée à l'unanimité. Les partenaires de l'Irlande lui ont enjoint de revoir son budget 2001 jugé incompatible avec les Grandes Orientations des Politiques Économiques, car trop expansionniste dans une économie où les risques de surchauffe sont importants. Adresser une telle recommandation au pays qui a enregistré le surplus budgétaire le plus élevé en 2000 (4,5 points de PIB, graphique 1) et qui a accompli la plus forte réduction de sa dette publique (de 50 % du PIB en 1999 à 39 % en 2000, pour atteindre 24 % en 2003) est pourtant paradoxal.

Alors que l'économie de l'île verte arrive à un point d'inflexion à la fin du processus de convergence, la question de la gestion d'une politique économique intérieure adaptée pour ralentir la croissance est particulièrement sensible. Il s'agit de consolider les gains de la période de transition et d'alléger les goulets d'étranglement qui apparaissent inévitablement lorsque la croissance est si rapide, c'est-à-dire de contenir la demande intérieure tout en augmentant les capacités de production de l'économie. Dans un cadre de coordination des politiques économiques à l'intérieur d'une union monétaire, les marges de manœuvre dont dispose le gouvernement irlandais sont une bonne indication du degré d'autonomie d'un pays, à laquelle les pays de l'Est aspirant à l'adhésion à l'UE sont particulièrement attentifs. L'Irlande est ainsi un premier exemple de la nature et de l'adaptabilité de la politique économique et des marges de manœuvres nationales dans l'Union européenne.

En septembre 2001, une mission de la Commission européenne aura rendu un rapport qui aura statué si le gouvernement irlandais a pris les mesures appropriées pour contrecarrer l'impact inflationniste du budget présenté en décembre dernier. La réaction du gouvernement irlandais à l'évaluation de la Commission sera elle aussi déterminante, puisque le Non au référendum sur le traité de Nice est attribué aux tensions affichées entre celui-ci et Bruxelles.

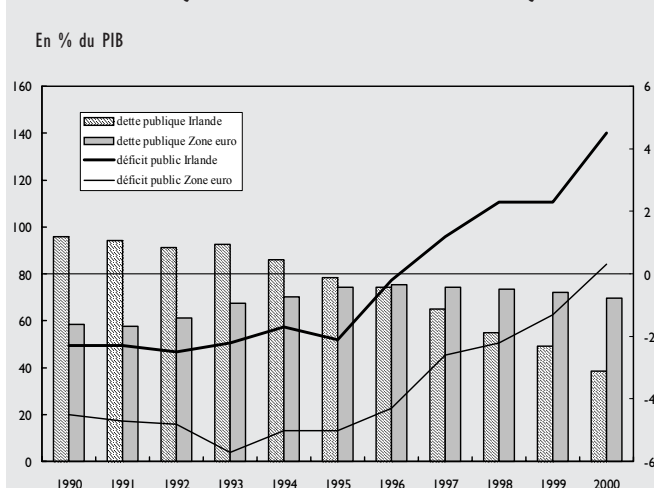
Le débat irlandais sur l'Europe

Ainsi, au cinquième référendum concernant l'Europe, l'Irlande a pour la première fois dit non. L'Irlande est le seul pays européen où le traité de Nice devait être ratifié par référendum, ce qui a donné lieu à un débat plus large et a mis en lumière les craintes des citoyens. Dans tous les autres pays européens, le Traité est ratifié par le Parlement. Le résultat du vote, marqué par une forte abstention, a surpris les partenaires de l'Irlande, pays réputé europhile. Les Irlandais ont exprimé leur refus de céder davantage de souveraineté, leur crainte d'une harmonisation fiscale imposée et leur attachement à la neutralité militaire mise en cause par la création d'une force européenne. Le résultat du référendum a permis l'instauration d'un débat sur le fonctionnement de l'UE. Quelles sont les décisions qui doivent être prises à un niveau national, et quelles autres à un niveau européen ? Quelle sera la marge de manœuvre des gouvernements nationaux dans les décisions de politique économique ? Sur quelles bases reposera un pouvoir exécutif européen et de quoi sera-t-il responsable ? Les voix des petits pays européens pourront-elles se faire entendre ? Les préférences sociales nationales pourront-elles être maintenues ?

Les analystes ont donné différentes explications du résultat du vote. Certains ont dénoncé la réponse égoïste d'un pays qui a reçu des subventions parmi les plus importantes de l'UE et qui devrait devenir un contributeur net au budget de l'UE d'ici à 2006. L'Irlande a en effet largement bénéficié de son appartenance à l'UE. Le pays a reçu d'importants fonds structurels européens, qui ont culminé à 3 % du PIB en 1993, permettant de mettre en œuvre les programmes d'infrastructure publique les plus urgents. Selon une étude de l'ESRI (The Economic and Social Research Institute), 1 à 2 points de croissance annuels peuvent être expliqués par les fonds structurels. Aujourd'hui, le PIB par tête de l'Irlande est supérieur à la moyenne de l'Union européenne, ce qui compromet les chances d'obtention future de fonds structurels. Par ailleurs, l'entrée dans l'UEM a eu comme conséquence immédiate une baisse des taux d'intérêt, les taux d'intérêt réels devenant même négatifs. Ceci explique la forte expansion du crédit, qui a alimenté le boom de l'immobilier et favorisé l'investissement des entreprises.

Enfin, tirant parti d'une fiscalité avantageuse et d'une main-d'œuvre jeune et qualifiée, les investissements directs étrangers, caractérisés par des productions à haut niveau technique, ont afflué en Irlande. L'Irlande sert de tête de pont pour l'accès au

GRAPHIQUE 1 : DEFICIT PUBLIC ET DETTE PUBLIQUE



Source : Eurostat.

large marché européen. L'entrée dans la zone euro, puisqu'elle a éliminé les risques de change et abaissé le coût du capital, a été bénéfique à l'Irlande où les sociétés multinationales représentaient en 1997 les deux tiers de la production dans le secteur manufacturier et plus de 40 % de l'emploi. Les investissements directs étrangers sont très concentrés dans certains secteurs (les entreprises multinationales représentaient plus de 90 % de l'emploi dans les secteurs informatique ou pharmaceutique) et dans leur provenance géographique (les États-Unis ont représenté plus de 80 % des flux sur la période 1995-1999). L'élargissement de l'Union pourrait détourner une partie de ces investissements de l'Irlande vers les pays de l'Est, où les coûts de production sont moins élevés.

Le Non au référendum sur le traité de Nice peut également être perçu comme l'expression du refus de céder à la pression des institutions de Bruxelles pour réduire la concurrence fiscale. Un taux d'imposition sur les bénéfices de 10 % est applicable aux entreprises tournées vers l'exportation. Ce taux devrait être porté à 12,5 % en 2003, et sera applicable à toute activité de production. Ce régime fiscal est de loin le plus favorable en Europe, où le taux le plus bas est, sinon, supérieur à 30 %. Or l'harmonisation fiscale suppose que les pays s'accordent sur un taux minimum d'imposition des bénéfices, sauf pour les régions ou les pays en difficultés économiques, dont, de toute évidence, l'Irlande ne fait plus partie.

Les performances du Tigre celtique

La croissance de l'économie irlandaise a été vive et ininterrompue depuis 7 ans, oscillant entre 6 et 11 %, soit 9 % en moyenne annuelle contre 2,5 % pour l'ensemble de la zone euro. Cette croissance est exceptionnelle, même si on peut en partie remettre en question la significativité des chiffres. En effet, dans cette petite économie ouverte, les exportations réalisées par les entreprises multinationales ont été un moteur de la croissance. Ces entreprises ont fait un arbitrage entre différents régimes fiscaux et ont certainement transféré par le biais de prix de transferts (majoration ou minoration des prix d'achats ou de ventes entre filiales) vers le pays qui présente la fiscalité la plus avantageuse. Ainsi, il est très probable que les bénéfices des sociétés implantées en Irlande aient été artificiellement gonflés, ce qui aurait induit un biais à la hausse des profits des entreprises et une surestimation du PIB irlandais. Mis à part ces problèmes de fiabilité, le PIB par habitant de l'Irlande est passé de 69 % de la moyenne de la zone en 1990 à 124 % en 2000. La croissance irlandaise a été nettement supérieure à 10 % en 2000, grâce à la conjonction de la vigueur du commerce mondial, du taux de change favorable de l'euro et de la demande soutenue en produits des techniques de l'information et de communication. La poursuite des créations d'emplois, les augmentations de salaires et les réductions d'impôts ont permis une croissance de 8,5 % l'an de la consommation.

Des risques de surchauffe ?

Les instances communautaires se sont essentiellement préoccupées de l'évolution de l'inflation. Celle-ci a culminé à 7 % en novembre 2000, alimentée par la hausse des prix des importations, de l'énergie et des loyers. Le glissement annuel de l'IPCH s'est cependant stabilisé autour de 4 % depuis le début de l'année 2001, inflation toujours supérieure à la moyenne de la zone euro (graphique 2).

GRAPHIQUE 2 : INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION HARMONISÉ

En %, m/m -12



Source : Eurostat.

Le marché du travail a montré des signes de saturation. Depuis 1993, la population active s'est accrue de 40 %, tandis que le taux de chômage est tombé de 16 % à 3,6 %. Les politiques d'incitation au retour des émigrés irlandais sont de moins en moins efficaces et les marges de manœuvre sur le taux de participation des femmes ne sont plus aussi amples : ce taux est passé de 45 % en 1990 à 63 % en 1999 pour les femmes de 25 à 54 ans, contre 69,5 % dans l'ensemble de la zone euro. L'orientation budgétaire choisie accentue encore la pression sur les ressources de l'économie. En effet, la croissance de l'emploi public prévue dans le budget 2001 devrait absorber une partie de la croissance de la population active. Par ailleurs, des goulets d'étranglement en infrastructures apparaissent. La demande croissante d'électricité pourrait rapidement buter sur les contraintes de production. La libéralisation du secteur ne devrait pas améliorer la situation, les bas prix pratiqués décourageant les entrants potentiels. L'aggravation des encombrements sur le réseau routier et les transports publics est également alarmante. Le Plan de développement national 2000-2006 prévoit des dépenses en infrastructures (transport, eau, assainissement) de 5,3 % du PIB chaque année, ce qui risque d'aggraver les tensions actuelles dans le secteur de la construction.

Les risques de surchauffe doivent toutefois être relativisés. Deux spécificités caractérisent l'évolution des prix. Tout d'abord, l'Irlande a moins que les autres pays de la zone euro la maîtrise de l'inflation puisqu'elle est plus sensible au renchérissement des importations en dollars et au prix de l'énergie (en effet, 80 % des importations irlandaises viennent de l'extérieur de la zone euro). Plus fondamentalement, l'inflation s'explique par un effet de rattrapage de niveau de prix. En situation de suremploi, l'économie irlandaise a besoin d'une appréciation réelle. En change flexible, cette appréciation se serait traduite par une hausse tendancielle des taux de change nominal et réel. Dans l'UEM, c'est un ajustement des salaires et des prix qui est nécessaire : il passe obligatoirement par une inflation plus forte. Plus d'inflation permet une appréciation réelle du taux de change et une érosion de la compétitivité de l'économie.

Le salaire horaire a augmenté de 8 % en moyenne en 2000, mais les gains de productivité ont été de 5,5 % et la hausse du prix du PIB de 6 %. Il devrait encore accélérer à 10 % en 2001.

Les efforts gouvernementaux pour limiter l'augmentation des salaires sont importants. Pour freiner la spirale prix-salaires, le *Programme for Prosperity and Fairness*, négocié au début de 2000, prévoit des hausses modérées des salaires d'ici à 2002, la modération salariale étant compensée par des réductions d'impôt. Aussi le budget 2001 a-t-il été présenté comme une manière de préserver le partenariat social. Pourtant, une diminution des impôts en période de forte croissance de la consommation devrait aggraver encore la situation de surchauffe du marché des biens. Outre des engagements contraignants de baisse des impôts, le budget comporte une augmentation contrôlée des dépenses publiques. Contenir les dépenses dans une situation de fort excédent budgétaire et de revendications de l'opinion pour redistribuer cet excédent est déjà très ambitieux.

Une politique budgétaire finalement adaptée

Compte tenu du ralentissement en cours de la croissance en Europe, le programme irlandais n'apparaît plus pro-cyclique. Les signes de modération du rythme de croissance de l'activité en Irlande se multiplient. La fièvre aphteuse, dont un seul cas a été recensé au début de l'année 2001, aura finalement eu un impact limité. Les exportations de viande et de produits laitiers ont repris rapidement. En revanche, si les restrictions des déplacements des touristes liées à la prévention face à la fièvre aphteuse n'ont pas duré, on s'attend à une chute du nombre de touristes américains en 2001 et 2002 (le tourisme représente environ 5 % du PIB). La croissance plus faible des rentrées fiscales et des crédits au secteur privé confirme le déclin graduel de la croissance. La baisse de l'activité dans la construction de maisons individuelles et la chute des ventes de voitures particulières confirment un ralentissement de la consommation privée après le boom de 2000. L'Irlande, petite économie très ouverte, est affectée par le ralentissement du commerce mondial et par le retournement du secteur des nouvelles technologies. Alors qu'elle s'était imposée depuis 1999 comme le premier exportateur mondial de logiciels devant les Etats-Unis et qu'un tiers des ordinateurs vendus dans l'Union européenne provient d'Irlande, cette spécialisation fragilise cette année la vigueur des exportations irlandaises. Les entreprises des secteurs des technologies de l'information, souvent des entreprises multinationales, sont affectées par le ralentissement des investissements et annoncent des suppressions d'emplois. C'est le secteur le plus performant de l'économie qui ralentit actuellement. Certes, il semble que les décisions des entreprises américaines de suppressions d'emplois en Irlande sont plus dues au retournement des perspectives de développement du secteur informatique qu'à des problèmes de compétitivité de l'économie irlandaise, où les coûts de production unitaire demeurent inférieurs à ceux de ses partenaires européens. Toujours est-il que le Premier Ministre a annoncé une révision de la politique d'immigration, plus accommodante depuis peu. L'indice des directeurs d'achats pour l'Irlande indique en août 2001, pour la première fois depuis la création de l'indicateur en 1998, un ralentissement de l'activité dans l'industrie manufacturière. Ceci tempérera certainement les contraintes de capacité et les augmentations salariales.

La politique budgétaire expansionniste du budget 2001 compense finalement l'impact du ralentissement mondial. La consommation des ménages serait soutenue par les réductions fiscales tandis que l'investissement public et la demande de logements compenseraient l'affaiblissement de l'investissement productif. Le tassement de l'augmentation de la population active freine les possibilités d'expansion de l'emploi et compense les nombreuses annonces de suppression d'emplois au cours de l'été 2001. Par ailleurs, la forte croissance de la productivité a atténué les tensions sur l'offre en 1999 et 2000. Une poursuite de gains de productivité importants, s'ils ne sont pas freinés par le ralentissement de l'activité dans les NTIC, permettrait un atterrissage en douceur de l'économie irlandaise.

En tout état de cause, l'efficacité d'une politique budgétaire restrictive aurait été limitée par l'attente d'une baisse ultérieure des impôts, compte tenu du niveau élevé du surplus budgétaire. Une rigueur budgétaire, qui aurait encore accru ce surplus, aurait forcément été perçue comme temporaire et n'aurait guère empêché les ménages d'augmenter leur consommation.

Quel degré d'indépendance pour conduire une politique budgétaire dans l'UE ?

Un dérapage localisé des prix en Irlande explicable par des facteurs spécifiques ne fait pas peser de risque de déséquilibre macroéconomique sur la zone euro. La recommandation de ses pairs vise donc essentiellement à renforcer la crédibilité et la cohérence de la politique économique européenne. En l'absence de réaction communautaire, chaque pays aurait pu se sentir autorisé à mener une politique budgétaire expansionniste, faisant alors peser des risques sur les prix et sur un resserrement monétaire de l'ensemble de la zone. Strictes en terme de discipline budgétaire et de solvabilité, les règles définies dans le traité de Maastricht et dans le Pacte de stabilité ne concernent pas la coordination fine des politiques budgétaires à l'intérieur de l'Union monétaire. L'épisode irlandais repose donc la question récurrente d'une définition précise des règles de conduite des politiques économiques dans l'UEM.

La première recommandation des Etats membres à l'égard d'une politique budgétaire est motivée par l'inflation. Actuellement, la coordination des politiques économiques se limite à prôner une réduction de l'endettement des pays membres et une diminution des dépenses publiques. Or la situation de l'Irlande diffère de celle de ses partenaires européens. Avec une population plus jeune (le ratio de la population âgée de plus de 60 ans à la population âgée de 20 à 60 ans n'est que de 28 % en 2000 et ne sera que de 39 % en 2020, contre 40 % et 54 % pour l'Union européenne), les perspectives de son système de retraite ne sont pas aussi préoccupantes. Par ailleurs l'Irlande a un besoin aigu d'infrastructures publiques. Ceci autorise à moyen terme une réduction du surplus budgétaire, qui peut passer par une réduction de la pression fiscale ou par une augmentation des dépenses publiques. A terme, celle-ci doit s'accompagner d'une hausse du niveau du taux de change de l'Irlande donc d'une inflation temporairement plus forte. Si une coordination des politiques économiques européennes plus importante est souhaitable, elle doit tenir compte de la situation conjoncturelle et des particularités structurelles de chaque pays ■