

Étude économique de l'Irlande, 2006

Quels sont les principaux défis ?

Comment intensifier la concurrence ?

Comment améliorer le système éducatif ?

Serait-il utile d'instaurer des frais de scolarité ?

Comment rendre l'économie plus innovante ?

Comment accroître les taux d'activité des femmes ?

Quelle orientation pour la politique budgétaire ?

À quoi faut-il s'attendre sur le marché du logement ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

L'Irlande a obtenu encore des résultats économiques exemplaires, en réalisant l'un des taux de croissance les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Après une décennie remarquable, le revenu par habitant a atteint, puis dépassé, la moyenne pour l'UE. Pour progresser encore, il faudra une forte croissance de la productivité et une augmentation continue de l'offre de travail. Ce sont là des défis que doivent relever la plupart des économies de l'OCDE. Mais certains enjeux sont plus spécifiques à l'Irlande. Elle traverse une phase de transition pour l'amélioration de ses services sociaux, ses infrastructures doivent être portées au niveau qui correspond à l'accélération de l'activité et à la forte expansion démographique de cette période et elle se trouve également exposée à des risques macroéconomiques substantiels.

Préserver une forte croissance de la productivité. En Irlande, l'activité est de moins en moins tributaire des entreprises étrangères et s'appuie de plus en plus sur les services intérieurs, de sorte qu'il sera de plus en plus difficile de dégager des gains de productivité. Pour assurer une croissance soutenue de la productivité, on pourrait agir principalement dans les domaines suivants :

- Stimuler la concurrence. Dans trop de secteurs, les producteurs sont abrités de la concurrence, ce qui renchérit les prix et bride la croissance. Des réformes s'imposent dans l'électricité et les télécommunications, et il faudrait aussi mettre fin à certaines restrictions dans les services, notamment dans le cas des professions juridiques, des pharmacies et des pubs. Dans le commerce de détail, il faut se féliciter de la décision d'abrogation du règlement concernant les produits de consommation courante (Groceries Order).
- Améliorer l'éducation. Le financement reste le problème majeur pour l'enseignement universitaire. Une solution est de réintroduire les frais de scolarité, mais en doublant cette mesure d'un régime de prêts accordés en fonction du revenu. Dans l'enseignement secondaire, le principal enjeu est de consacrer les ressources nécessaires aux élèves en difficulté.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Irlande pour 2006. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

- Favoriser l'innovation. Il faut améliorer le dispositif scientifique avant d'accroître encore les dépenses publiques. On pourrait regrouper les principaux organismes de financement ou mieux coordonner leur action ; les aides publiques pourraient faire jouer davantage les mécanismes du marché ; enfin, il faudrait éviter un saupoudrage des financements.
- Renforcer les infrastructures. Une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets d'infrastructure, notamment ceux du plan décennal pour les transports, devrait jouer un plus grand rôle dans la prise de décision. Il faudrait en outre que les usagers financent un plus grand nombre de projets.

Accroître l'offre de travail. L'un des principales options pour accroître l'offre de travail est un taux d'activité des femmes plus élevé. Il serait très utile de développer l'accueil de la petite enfance et la garde extrascolaire lorsque l'enfant est scolarisé. Du point de vue de la participation au marché du travail, les prestations de garde d'enfants comme le nouveau supplément pour la petite enfance devraient être liées à l'exercice d'un emploi ou être fonction de l'utilisation effective des structures reconnues d'accueil de l'enfance. Pour les parents isolés, un régime d'obligation mutuelle contribuerait à faire reculer la pauvreté des enfants en aidant les parents à s'insérer sur le marché du travail. Pour les travailleurs âgés, on pourrait améliorer l'incitation au travail dans le cadre du système public de retraite et des régimes sociaux. Les travailleurs migrants contribueront pour beaucoup à atténuer les goulets d'étranglement qui affectent l'offre de travail. L'attrait de l'Irlande pour les immigrants dépendra du niveau général des prix (notamment du logement) et de la qualité des services publics.

Les risques macroéconomiques sont marqués. L'Irlande, l'une des économies les plus ouvertes de la zone de l'OCDE, est particulièrement exposée à des risques extérieurs. Mais elle se trouve aussi confrontée à des risques intérieurs. Les prix des logements ont dépassé, dans une certaine mesure, le niveau qu'on pourrait attendre des fondamentaux – mais cela ne veut pas dire qu'ils baisseront sensiblement – et l'activité dans le secteur de la construction résidentielle finira par se ralentir. Le scénario le plus probable est celui d'un atterrissage en douceur, mais on ne saurait exclure une évolution plus brutale. C'est pourquoi le gouvernement doit se donner une marge confortable d'action en équilibrant le budget ou en dégagant un excédent, en réduisant les allègements fiscaux et en allant de l'avant dans la réforme de la gestion publique, de façon à tirer le meilleur parti des dépenses publiques. ■

Quels sont les principaux défis ?

L'économie irlandaise a encore connu de bons résultats. La croissance reste forte, les investissements étrangers sont toujours abondants, l'industrie a échappé aux chocs mondiaux et les prix dans l'immobilier ne cessent d'augmenter. Combien de temps cela durera-t-il ? Telle est la question. L'économie a doublé de taille dans les années 90, en réalisant la plus forte croissance dans la zone de l'OCDE au cours de cette période. Elle a conservé cette croissance la plus forte durant les années 2000-05, bien qu'elle ait subi le recul mondial du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette résilience tient à de très solides fondamentaux économiques, notamment un environnement réglementaire favorable aux entreprises, un marché du travail flexible, des taux d'imposition modérés et une solide politique budgétaire. En outre, fort opportunément, la construction a pris le relais des activités manufacturières pour soutenir l'activité.

Les revenus ont rattrapé la moyenne européenne, mais des progrès demeurent possibles. Pour conserver son dynamisme économique, l'Irlande, comme un grand nombre de pays de l'OCDE, devra agir sur deux plans :

- Premièrement, la croissance de la productivité devra rester vive, puisque c'est elle qui détermine au premier chef le niveau de vie à long terme. Les résultats remarquables de l'Irlande dans le domaine de la productivité seront de plus en plus difficiles à préserver à mesure que l'activité s'appuiera davantage sur les services à forte intensité en main-d'œuvre. Il sera essentiel de stimuler la concurrence face à l'impératif de productivité ; de même faudra-t-il améliorer le système éducatif et renforcer le dispositif de recherche.
- Deuxièmement, il est tout à fait possible d'accroître encore l'offre de travail. Pour ce faire, il faudra essentiellement continuer à attirer les immigrants – surtout très qualifiés – et faciliter l'activité des femmes et des travailleurs âgés.

L'Irlande devra en outre régler un certain nombre de dossiers qui lui sont plus spécifiques. Les infrastructures sont très sollicitées du fait de la croissance extraordinaire de la population et de l'activité économique. D'où de coûteux goulets d'étranglement qui peuvent freiner la croissance. De plus, le pays traverse une période de transition consacrée à la mise à niveau d'un grand nombre de ses services sociaux. Dans ce domaine, les choix peuvent influencer positivement ou négativement sur les autres objectifs. Par exemple, si l'Irlande améliorerait ses équipements pour l'accueil de l'enfance et pour la santé, elle attirerait davantage les immigrants ayant fondé une famille. Mais des mesures sociales mal conçues et trop coûteuses peuvent réduire l'offre de travail et alourdir la charge fiscale au fil du temps. Par ailleurs, l'Irlande se trouve exposée à des risques macroéconomiques. Comptant parmi les économies de l'OCDE les plus ouvertes, elle est particulièrement vulnérable en cas de choc extérieur. Mais elle se trouve aussi confrontée à des risques intérieurs. Le plus visible est lié au marché du logement, mais plus généralement, le niveau général des salaires et des prix pourrait aussi dépasser son point d'équilibre. Les exportations, les investissements étrangers et l'immigration en pâtiraient si l'Irlande perdait sa compétitivité-prix. Dans ce contexte, il importe de mener une politique budgétaire prudente, de renforcer le cadre budgétaire à moyen terme, d'intensifier la concurrence et d'enrayer les pressions salariales via le dispositif centralisé de négociation des salaires. ■

Comment intensifier la concurrence ?

Soumettre les secteurs protégés de l'économie à une plus vive concurrence est essentiel si l'on veut accroître la productivité. Cela aiderait également à atténuer les tensions inflationnistes, de façon que les exportations demeurent compétitives. L'Irlande subit l'héritage de politiques privilégiant les intérêts des producteurs par rapport à ceux des consommateurs. Mais elle doit saisir l'occasion exceptionnelle qui lui est offerte de mettre en œuvre des réformes réglementaires à un moment où les coûts de transition sont faibles. Contrairement à un grand nombre d'autres pays, l'Irlande a un marché du travail flexible, où il est facile de trouver un emploi. Par conséquent, les coûts d'ajustement liés à ces réformes devraient être gérables.

Des réformes s'imposent en particulier dans certaines industries de réseau. Une concurrence insuffisante se traduit par des prix trop élevés, crée des goulets d'étranglement et freine la croissance :

- Malgré six années d'efforts de libéralisation du secteur de l'électricité, la concurrence ne s'est guère intensifiée. Faute d'investissements suffisants, la demande risque d'être supérieure aux capacités ces prochaines années, en faisant encore monter les prix. Le principal problème est la position dominante de l'entreprise à capitaux publics, Electricity Supply Board (ESB). Elle possède le réseau de transport et domine la production. Il faudrait séparer les activités de transport et de production d'ESB et envisager également de scinder les activités de production entre plusieurs producteurs concurrents. Les mesures prévues pour améliorer l'interconnexion avec l'Irlande du Nord et avec la Grande-Bretagne sont judicieuses. Elles auraient plusieurs avantages : les approvisionnements seraient plus sûrs, il y aurait moins de nouvelles centrales à construire, ESB serait moins dominante et une diversification serait possible de façon de ne plus dépendre autant des combustibles fossiles.
- Le principal problème dans le secteur des télécommunications est la lente diffusion du haut débit. Cela tient probablement à une concurrence insuffisante. Eircom, l'opérateur téléphonique historique, domine le marché et n'ouvre que très lentement la boucle locale. Il faudrait que le régulateur accélère le mouvement.
- Les restrictions à l'entrée bloquent la concurrence sur le marché des autocars/autobus. Cela accentue les goulets d'étranglement, parce que les autres types de transport en commun sont sous-développés. Le gouvernement envisage plusieurs solutions, notamment conférer au régulateur un statut indépendant, autoriser les sociétés privées à concurrencer l'opérateur historique sur les dessertes interurbaines et confier également à des entreprises privées jusqu'à 15 % des nouvelles lignes à Dublin. Le gouvernement devrait mettre en œuvre toutes ces mesures, et même aller plus loin en ouvrant toutes les lignes à Dublin. L'expérience d'autres pays montre qu'on peut mener une telle politique sans qu'elle soit préjudiciable aux obligations de service public.

Dans certains autres secteurs, des réglementations conçues au départ dans un certain but ont des effets secondaires qui sont préjudiciables aux consommateurs :

- Dans le commerce de détail, une concurrence insuffisante fait monter le niveau des prix à la consommation. Il faut surtout incriminer le Groceries Order, qui interdit la vente de produits de consommation courante non périssables au-dessous du prix facturé. Le gouvernement prévoit d'abroger le Groceries Order ; cette mesure est salutaire sachant que le droit actuel de la concurrence est suffisamment efficace pour régler le problème des prix de prédation. En outre, il faudrait assouplir les directives d'urbanisme concernant le commerce de détail

de façon à libéraliser l'entrée et à autoriser les magasins de plus grande surface ; à l'heure actuelle, ces directives dressent des barrières à l'entrée qui favorisent le petit commerce, aux dépens des consommateurs. Il faudrait aussi mettre fin aux restrictions à l'entrée sur le marché des pubs.

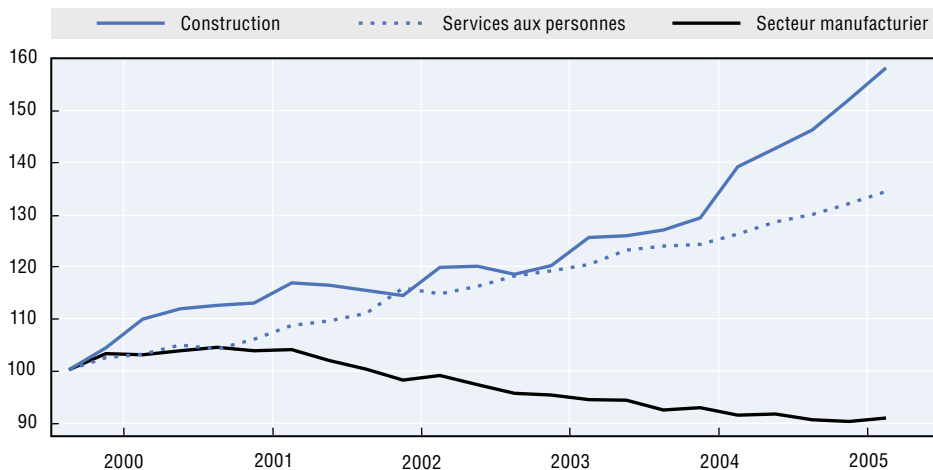
- Le secteur de la pharmacie comporte plusieurs obstacles à la concurrence. La mesure la plus négative est celle qui frappe les pharmaciens formés à l'étranger. Même les citoyens irlandais formés à l'étranger ne peuvent ouvrir une nouvelle officine ; ils peuvent tout au plus acquérir une officine en exploitation depuis au moins trois ans. Cette mesure n'est en rien bénéfique pour le système de santé ; c'est une restriction anticoncurrentielle pure et simple, qui protège les pharmaciens en place. Il faudrait mettre en œuvre rapidement la proposition qu'a faite le gouvernement d'éliminer cette restriction. Toutefois, libéraliser ce secteur ne se ramène pas à supprimer uniquement les restrictions à l'entrée ; en effet, la marge au détail (réglementée et négociée) sur les produits pharmaceutiques est trop élevée. Il faut diminuer cette marge – ou la libéraliser totalement – avant d'ouvrir le marché à de nouveaux entrants.
- Il faudrait éliminer les restrictions inutiles dans les professions exigeant une licence, notamment médicales, juridiques, dentaires et vétérinaires. Ces mesures concernent l'entrée, la concurrence sur les honoraires, la publicité, l'implantation géographique, la formation, la reconnaissance des qualifications étrangères et l'organisation de l'entreprise. En règle générale, il ne faudrait pas indemniser les détenteurs de licences lors de la libéralisation de l'entrée.

Une question plus générale se pose en dehors de ces problèmes sectoriels, à savoir celle du cadre global de la concurrence. Le droit irlandais de la concurrence répond théoriquement aux normes internationales, mais son application est malaisée dans la pratique. L'Autorité de la concurrence n'est pas en mesure d'infliger des sanctions et des amendes et les poursuites sont d'ordre pénal ; or, la preuve est difficile à administrer et le système judiciaire est lent et onéreux. élargir les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence pourrait poser des problèmes constitutionnels et un examen du droit de la concurrence est nécessaire pour traiter ces problèmes juridiques. Il faudrait vérifier régulièrement que l'Autorité dispose d'effectifs suffisants pour faire respecter la loi. ■

Graphique 1.

LA CONSTRUCTION ET LES SERVICES DISTANCENT L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE

Emploi, 2000T1 = 100¹



1. Les services aux personnes comprennent les administrations publiques, la défense, l'éducation, la santé et d'autres services.

Source : Central Statistics Office.

Comment améliorer le système éducatif ?

Pour préserver une forte croissance de la productivité, il faudra aussi poursuivre l'effort d'amélioration des qualifications. Des réformes sont nécessaires à tous les niveaux du système éducatif. Au niveau préscolaire, le nombre d'élèves est faible, les classes sont chargées et l'enseignement est de brève durée. L'expérience d'autres pays montre que les systèmes intégrés, qui associent un enseignement préprimaire et un accueil de jour de type crèche, sont de meilleure qualité pour les enfants et procurent aux parents plus de satisfaction. Il faudrait donc prioritairement réduire le nombre d'élèves par classe, allonger la durée de l'enseignement et mettre en place un système intégré d'enseignement préscolaire et d'accueil de jour en un même lieu.

Trop de jeunes quittent l'enseignement secondaire sans qualification du deuxième cycle. S'ils le font, ce n'est pas grâce à un marché de l'emploi qui serait extrêmement actif – leurs résultats sur le plan de l'emploi sont moins bons que dans d'autres pays de l'OCDE – mais à cause d'un soutien insuffisant des élèves en difficulté. L'Irlande manque de classes de soutien ou de rattrapage et les programmes spéciaux qui existent visent davantage les enfants des milieux défavorisés que ceux qui rencontrent des difficultés d'apprentissage. Au total, les jeunes Irlandais de 15 ans sont bons en lecture, mais seulement moyens en mathématiques et en sciences. Les modifications récentes des programmes du primaire devraient remédier à cette situation. ■

Serait-il utile d'instaurer des frais de scolarité ?

Le financement de l'enseignement supérieur pose problème. Entreprendre des recherches, attirer des enseignants étrangers et retenir les diplômés n'en est que plus difficile. Cette situation est également de nature à aggraver les goulets d'étranglement pour ce qui est du capital humain. Or, l'investissement étranger pourrait se tarir s'il devient difficile de trouver des travailleurs qualifiés. Vu les contraintes budgétaires et la nécessité de dépenser davantage aux premiers stades du parcours, il serait très justifié de faire supporter les financements supplémentaires aux étudiants eux-mêmes. Les frais de scolarité ont été supprimés pour le premier cycle de l'enseignement supérieur en 1995, dans un souci d'égalité d'accès entre catégories sociales, mais cette mesure n'a pas atteint son objectif. L'une des solutions possibles serait de réintroduire les frais de scolarité, mais en s'appuyant sur un régime de prêts sous condition de revenu, similaire à ceux qui ont fait leurs preuves au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Tout en procurant les ressources indispensables, cela pourrait – comme le montre l'expérience d'autres pays – faciliter l'accès d'étudiants issus de milieux défavorisés, les établissements d'enseignement supérieur se montreraient plus novateurs et plus réactifs aux besoins des étudiants, et l'efficacité y gagnerait parce qu'il y aurait incitation à choisir les cours utiles et à ne pas perdre son temps. La démarche serait différente de celle qui prévalait avant 1995, car les frais de scolarité ne seraient pas payés d'emblée, mais remboursés plus tard uniquement si le revenu de l'individu dépasse un certain seuil. Si le gouvernement ne souhaite pas prendre cette mesure, il lui faudra dégager les financements nécessaires sur d'autres postes du budget.

La dernière étape du parcours de formation est celle du recyclage des adultes. Du point de vue des qualifications, l'un des traits marquants est la différence qu'on observe en Irlande entre le niveau d'instruction des jeunes et celui de la population âgée. Près des trois quarts des personnes de 25 à 34 ans ont une qualification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 38 % seulement pour les plus de 55 ans. Les travailleurs peuvent se trouver exclus de la formation permanente parce qu'ils se heurtent à des contraintes financières et

parce qu'il n'y a pas suffisamment de cours à temps partiel. Mais, en général, le financement public devrait se limiter aux groupes les plus vulnérables, les autres catégories devant payer elles-mêmes leur formation professionnelle. ■

Comment rendre l'économie plus innovante ?

Le fonctionnement du système d'innovation est vital pour le développement futur de l'Irlande. Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne de l'UE, le gouvernement irlandais s'est fixé pour objectif de porter les dépenses de recherche-développement (R-D) dans l'ensemble de l'économie à 2.5 % du produit national brut (PNB) en 2013. C'est là un objectif ambitieux. Les dépenses de R-D des entreprises sont faibles et elles sont le fait, pour les deux tiers, des multinationales étrangères ; en conséquence, l'intensité en R-D des entreprises à capitaux irlandais compte parmi les plus faibles pour la zone de l'OCDE. De plus, longtemps négligées, les universités n'ont que depuis peu les ressources dont elles ont besoin pour réaliser des recherches de haute qualité.

Les financements publics consacrés à la recherche ont fortement augmenté dans le Plan national de développement 2000-06, mais leur rythme de progression a été inférieur à la croissance de l'économie. Néanmoins, avant d'augmenter les financements, il faudrait que le gouvernement améliore le dispositif scientifique. Plus ce dispositif sera satisfaisant, plus il sera à même d'inciter les entreprises étrangères à transférer en Irlande certaines de leurs activités de recherche. Pour faire en sorte que la R-D réponde davantage à des préoccupations commerciales, il faudrait que les aides publiques à la R-D dans les entreprises soient redéployées en diminuant les subventions directes au profit des mesures fondées sur les mécanismes du marché. La profusion d'organismes de financement risque de nuire à l'efficacité et à la cohérence du système, dont il faudrait donc revoir régulièrement la structure. Il faudrait mieux coordonner l'action des divers organismes et faire en sorte, en particulier, que les dépenses consacrées aux infrastructures soient plus étroitement liées aux autres financements. La recherche universitaire étant probablement sous-financée, il est plus difficile d'attirer les compétences internationales de haut niveau, même si le budget 2006 prévoit davantage de crédits pour les programmes de doctorat. Il faut aussi éviter les écueils du saupoudrage. Les autorités irlandaises ne peuvent pas se permettre le luxe d'avoir dans toutes les régions des centres de recherche ; mieux vaut concentrer l'effort sur quelques pôles d'excellence mondiale. Enfin, la concurrence peut grandement stimuler l'innovation dans le secteur des entreprises. Par conséquent, les réformes évoquées plus haut dans le domaine de la concurrence pourraient elles aussi favoriser l'innovation.

La très forte expansion de l'activité et l'augmentation rapide de la population sont à l'origine d'un déficit infrastructurel qui limite la croissance de la productivité. Il y a manifestation de fortes sollicitations dans les domaines suivants : le trafic routier, le transport de l'électricité, l'élimination des déchets, l'assainissement et l'Internet haut débit. L'investissement insuffisant dans les infrastructures environnementales explique certaines situations de pollution et la flambée des prix de certains services, en particulier dans le secteur de l'élimination des déchets. Le gouvernement a réagi en adoptant un grand programme d'infrastructures. Durant les dix ans à venir, l'investissement public devrait atteindre en moyenne 5 % du revenu national.

Une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets d'infrastructure, notamment ceux du plan décennal pour les transports, devrait jouer un plus grand rôle dans la prise de décision. Désormais, les avantages marginaux de nouveaux projets seront

probablement plus faibles et il faudra les mettre en balance par rapport aux autres sollicitations des finances publiques. Les directives pour l'évaluation des projets exigent une analyse coûts-avantages au-dessus de € 50 millions ; il faut veiller au strict respect de cette obligation. Les directrices prévoient une exception lorsque les avantages sont « trop difficiles » à quantifier ; il faudrait ne faire valoir cette exception qu'au minimum. Il vaudrait également la peine de créer une unité centrale de supervision et d'évaluation, en mettant à profit les leçons que d'autres pays ont pu tirer de leurs programmes de partenariat public-privé. Il faudrait aussi réduire les retards dans la planification. Enfin, un grand nombre de projets devraient être financés par les usagers. Le succès des redevances de gestion des déchets pourrait être étendu à des domaines comme le traitement des eaux usées et la tarification des routes. Dublin conviendrait tout à fait pour une redevance de circulation en centre-ville, dès lors que le réseau de transports en commun aura été amélioré.

Il faudrait également rechercher des gains de productivité dans le secteur public. L'Irlande devrait accélérer la modernisation de son administration, de façon à s'aligner sur les meilleures pratiques. Il faut en particulier axer les budgets et la gestion publique sur les résultats au lieu des ressources ; d'ailleurs, le gouvernement a annoncé que les ministres publieront à partir de 2007 un document annuel concernant leurs résultats et leurs objectifs, et feront rapport sur les résultats à partir de 2008. Il faut moderniser les mécanismes de recrutement et d'avancement en passant à un régime de promotion au mérite et en permettant davantage aux responsables d'un département de recruter librement leur personnel. Puisque les finances publiques seront davantage sollicitées, il faudra améliorer le dispositif d'évaluation et d'optimisation des dépenses. Le mécanisme d'examen des dépenses n'a guère été fructueux jusqu'à présent et n'a eu que peu d'impact sur les décisions budgétaires. Les réformes récentes devraient néanmoins améliorer la situation. Le gouvernement a décidé de mettre fin progressivement à plusieurs avantages fiscaux en faveur de l'immobilier et de plafonner le montant total des allègements par contribuable. Il faudrait continuer d'examiner de près les allègements fiscaux qui subsistent, en les éliminant si leur utilité n'est pas démontrée. ■

Comment accroître les taux d'activité des femmes ?

L'Irlande bénéficie d'une offre de travail d'une élasticité inhabituelle, car elle a pu s'appuyer sur une vaste diaspora et est l'un des trois pays de l'UE à 15 à avoir ouvert ses frontières aux nouveaux États membres. Depuis 2000, grâce à ces deux sources, sa population d'âge actif augmente annuellement d'environ 1 %. Il faut y ajouter une nette progression de l'activité féminine. Malgré tout, les taux d'activité féminins restent inférieurs à la moyenne de la zone de l'OCDE, sauf au-dessous de 30 ans. Les attitudes culturelles et le faible niveau d'instruction des femmes relativement âgées y sont pour quelque chose, mais les politiques mises en œuvre jouent également un rôle. Dans le domaine de la fiscalité et des transferts sociaux, le système actuel convenait lorsque l'objectif principal était de réduire la pauvreté, mais aujourd'hui des réformes s'imposent pour que tous les parents aient véritablement la possibilité d'exercer un emploi rémunéré s'ils le souhaitent :

- Les parents perçoivent les allocations familiales, qu'ils travaillent ou non. Pour aider les familles, le budget 2006 a mis en place une nouvelle prestation en espèces au profit des familles qui ont de jeunes enfants. De même que les allocations familiales actuelles, le supplément pour la petite enfance est attribuée à tous les parents, qu'ils exercent ou non un emploi et qu'ils fassent ou non appel à des services de garde d'enfants. C'est là une solution extrêmement coûteuse, dont

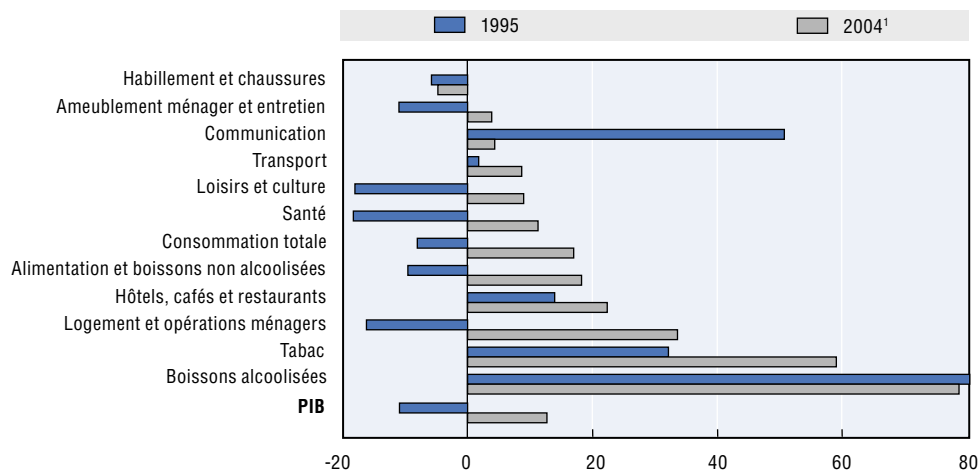
les effets d'aubaine peuvent être très marqués, mais qui a été choisie en fonction des préférences de la population, qui considère que les mères au foyer ne doivent pas être traitées de façon discriminatoire. Du point de vue de l'offre de travail, il serait plus efficace de lier progressivement le bénéfice des prestations comme le supplément pour la petite enfance à l'exercice d'un emploi ou à l'utilisation effective des services de garde institutionnalisés. Il faut bien se rendre compte que cette solution ne serait pas discriminatoire à l'encontre des mères au foyer ; au contraire, on éliminerait ainsi le défaut du système actuel qui défavorise les mères exerçant un emploi. Il faudrait mettre fin au crédit d'impôt pour la garde d'enfants, subvention directe au maintien de la mère au foyer.

- Il n'existe pratiquement pas de services de garde extrascolaire ; c'est l'une des explications du taux d'emploi très faible des femmes qui ont des enfants. Le budget 2006 prévoit la création de 5 000 places de garde extrascolaire d'ici à 2010. On pourrait accroître l'offre de travail en encourageant les établissements scolaires à mettre à disposition leurs installations pour des services de garderie après l'école.
- Pour développer les structures d'accueil de l'enfance, il faut une stratégie agissant à la fois sur l'offre et la demande. En définitive, il faudrait surtout s'attacher à la demande en faisant en sorte que la garde des enfants soit plus abordable pour les parents. En finançant directement les parents (utilisant les services de garde), on les laisserait choisir entre les solutions publiques ou privées qui répondent le mieux aux besoins de leur famille. Mais il faudrait introduire progressivement ces mesures de façon que l'offre puisse suffisamment s'accroître en évitant ainsi des tensions inflationnistes. Dans le dernier budget, il est prévu de créer 50 000 places supplémentaires de garde d'enfants d'ici à 2010. L'augmentation du nombre de places de formation dans le secteur de la puériculture est judicieuse. Il faudrait la concrétiser rapidement.
- L'impôt sur le revenu comporte des éléments d'imposition individuelle et d'imposition conjointe, de sorte que les taux marginaux d'imposition du second apporteur de revenu, malgré leur sensible réduction ces dernières années, sont supérieurs à ce qu'ils devraient être. C'est ce qui explique sans doute qu'assez peu de seconds apporteurs de revenu travaillent à temps plein. Le gouvernement devrait envisager une imposition individuelle, dans un souci de simplicité et de neutralité.

Graphique 2.

LES PRIX SONT ÉLEVÉS

Écart de prix entre Irlande et l'UE15, en pourcentage



1. Données préliminaires.

Source : Base de données d'Eurostat, janvier 2006.

Les parents isolés sont nombreux en Irlande et leur taux d'emploi est faible. Cela réduit l'offre de travail, mais, surtout, contribue à la pauvreté des enfants : près de la moitié des enfants des familles monoparentales n'exerçant pas d'emploi sont en situation de pauvreté. L'expérience des autres pays montre que la solution la plus efficace pour réduire la pauvreté infantile est l'exercice d'un emploi par le parent. Il faudrait que l'Irlande accorde moins d'importance aux aides au revenu de nature passive et mette en place un mécanisme d'obligation mutuelle pour aider et inciter les mères isolées à s'insérer sur le marché du travail, au moins lorsque leurs enfants atteignent un certain âge. On pourrait à cet effet réduire le taux d'élimination progressive de l'allocation aux familles monoparentales (qui incite à une faible activité) et conserver aux parents qui reprennent un travail le bénéfice de certaines autres prestations comme le supplément logement et les soins médicaux gratuits (peut-être pour une durée limitée). Dans le cadre de ces mesures, il faudrait renforcer l'obligation de recherche d'emploi pour les parents isolés dont les enfants sont scolarisés. Bien entendu, il faudra attendre pour ce faire que se développent les programmes d'aide à l'emploi, d'accueil de l'enfance et de garderie extrascolaire. ■

Quelle orientation pour la politique budgétaire ?

La situation budgétaire est saine. Le taux d'épargne publique (recettes courantes moins dépenses courantes) est l'un des plus élevés dans la zone de l'OCDE (environ 4 % du PIB l'an dernier). Si l'on tient compte du taux élevé d'investissement public du fait du programme d'infrastructures, les comptes des administrations publiques ont dégagé en 2005 un excédent estimé à ½ pour cent du revenu national. La dette brute est comparativement faible (33 % du revenu national brut en 2005), et les pressions à long terme sur les dépenses liées au vieillissement pourraient être moins fortes que dans un grand nombre d'autres pays, et des actifs s'accumulent dans un fonds de réserve pour les retraites. Néanmoins, le gouvernement table, en 2006 et jusqu'en 2008, sur un déficit de ¾ pour cent du revenu national brut, ce qui stimulera inopportunément l'activité. De plus, certains engagements importants de dépenses à long terme se trouvent figés à un moment qui pourrait être le point haut du cycle des recettes. Enfin, des risques négatifs substantiels pèsent sur la politique budgétaire. ■

À quoi faut-il s'attendre sur le marché du logement ?

Le risque le plus marqué sur le plan intérieur est celui qui a trait au marché immobilier. Cette dernière décennie, les prix moyens des logements ont pratiquement triplé en termes réels. Cette hausse se justifie pour l'essentiel par les facteurs économiques et démographiques, notamment la forte progression des revenus, l'accroissement de la population et les nouvelles habitudes de vie, ce à quoi il faut ajouter de faibles taux d'intérêt, mais les prix ont sans doute trop augmenté. Cela ne veut pas dire qu'ils baisseront sensiblement : le marché du logement n'est pas symétrique, et en cas de baisse, le vendeur préfère retirer son bien de la vente plutôt que le vendre à perte. Le scénario le plus vraisemblable est donc une stabilisation ou une légère baisse des prix, un recul graduel de la construction des logements, une diminution du nombre des transactions et un marché atone pendant un certain temps. Mais même dans ce cas, les recettes publiques se contracteraient fortement, de sorte qu'une nette dégradation budgétaire structurelle s'ajouterait à tout affaiblissement conjoncturel.

Même cette issue est la plus probable, d'autres scénarios positifs ou négatifs comportent des risques macroéconomiques dont les conséquences macroéconomiques pourraient être très prononcées. Premièrement, la forte hausse sur le marché immobilier est susceptible de ne pas se stabiliser d'elle-

même, ce qui pourrait aboutir à une grave surévaluation et créer de sérieux déséquilibres dans l'ensemble de l'économie. Avec ce scénario, la chute pourrait être brutale. Puisque aujourd'hui la politique monétaire est déterminée par la Banque centrale européenne, la fiscalité est le principal instrument qui reste pour agir sur le marché immobilier. Or, la fiscalité irlandaise est bien plus favorable au logement que celle de la plupart des pays de l'OCDE. Pour éviter que ce scénario se produise, le gouvernement devrait éviter toute mesure fiscale rendant l'investissement dans le logement plus attrayant. En fait, il faudrait éliminer progressivement les distorsions fiscales. En dehors du souci de ne pas stimuler le marché du logement, il faudrait en tout état de cause réduire les avantages fiscaux pour des raisons d'efficacité et d'équité. On pourrait introduire un impôt immobilier pour contribuer au financement des infrastructures locales. Cela permettrait également de redistribuer une partie des gains d'aubaine dont bénéficient les habitants qui résident près d'une nouvelle route ou d'une nouvelle ligne de transport public et de rééquilibrer le coût des services locaux (notamment d'eau et d'assainissement), de façon que les entreprises et les ménages paient leur juste part. Tout cela serait rationnel du point de vue économique, mais, politiquement ce serait actuellement un projet mort-né, sachant que 80 % des habitants sont propriétaires de leur logement. Le deuxième scénario est celui d'une forte baisse des prix immobiliers, soit parce qu'ils sont davantage surévalués qu'il n'y paraît, soit parce que l'économie est victime d'un choc négatif. L'activité et le budget pourraient en souffrir de lourdes conséquences.

Même si les prix immobiliers se stabilisent, un recul de la construction résidentielle, dont la part dans le PNB est actuellement de 9 %, présenterait certains risques du point de vue macroéconomique et budgétaire. Le rythme de la construction de logements devra se ralentir nettement si l'on veut en revenir à un niveau tenable dans le long terme. La plupart des prévisionnistes considèrent que cet ajustement se fera progressivement. Une plus forte baisse affaiblirait très sensiblement le taux de croissance, mais ne déboucherait probablement pas sur une récession pure et simple. Tout compte fait, les facteurs qui alimentent l'activité à moyen terme – l'immigration, la productivité, l'activité des femmes, l'investissement étranger, les prix des logements – sont si puissants et si difficiles à prévoir que le résultat pour la croissance pourrait être très différent de la prévision centrale. Pour toutes ces raisons, une politique budgétaire prudente consisterait à se ménager une marge de manœuvre suffisante, c'est-à-dire à prévoir le pire tout en espérant le meilleur. En pratique, cela signifie qu'il faudrait en revenir à l'équilibre budgétaire ou à un léger excédent.

L'Irlande a mis en place certains éléments d'un cadre budgétaire à moyen terme, surtout avec son enveloppe budgétaire quinquennale pour les dépenses d'équipement et son plan décennal pour les transports. La procédure budgétaire comporte certains éléments qui donnent la prééminence à l'approche descendante, mais il faudrait leur donner plus de poids par rapport à la négociation de type ascendant. L'Irlande devrait tirer parti de la forte croissance qu'elle connaît actuellement pour renforcer son cadre budgétaire afin de se préparer à d'éventuels chocs budgétaires négatifs. L'adoption d'une procédure budgétaire totalement descendante serait utile pour la planification et la maîtrise des dépenses et un cadre budgétaire à moyen terme, du type de celui mis en place pour les enveloppes pluriannuelles de dépenses d'équipement, conférerait une plus grande stabilité à l'action et à la planification budgétaires dans d'autres secteurs des dépenses et éviterait la politique de dépenses proconjoncturelle qu'on a pu observer au début de cette décennie. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

David Rae ; e-mail : David.Rae@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 88 23,
ou Boris Cournède ; e-mail : Boris.Cournede@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 90 37,
ou www.oecd.org/ireland.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.ocdelibrairie.org.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 78, décembre 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.ocdelibrairie.org

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdemexico.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.