

Foliocollection

XXXVIII^e Rencontre Ipse

4 et 5 octobre 2012 à Dublin

« LA PROTECTION SOCIALE : ENTRE RIGUEUR ET NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS »



en partenariat avec



de suivre les résolutions votées en ce sens par l'OIT dans le Pacte Mondial pour l'Emploi (2009).

Notre réflexion commune envisage la question de la gouvernance comme essentielle. Ces paradigmes doivent évoluer. Pour ce qui est du projet économique européen, l'impératif d'un redressement budgétaire ne doit pas entrer en contradiction avec l'indispensable relance de l'activité. De nouvelles solidarités entre Etats devraient à terme se développer, de sorte que les « plus riches » cessent de se comporter telles des puissances assiégées. Une fois ces conditions réunies, il appartiendra aux acteurs concernés de redévelopper le modèle social européen, question inéluctable pour chaque Etat-membre - essentiellement pour des motivations démographiques (vieillesse, place des jeunes dans la société, etc.)

En termes d'outil politique, Gabrielle Clotuche a notamment plaidé pour sortir du «

principe de subsidiarité » dans le domaine social. L'importance d'un service de public de qualité a également été soulignée par les intervenants. Cela pose la question de l'imperium public dans un futur proche. Problème essentiel au vu d'un transfert progressif de compétences des Etats (*hard law*) vers une gouvernance garantie par d'autres acteurs (*soft law*). Ces différentes menaces qui pèsent sur la gouvernance européenne ont été soulignées par Elie Barnavi dans une formule particulièrement inspirée : « Ne passons pas de l'Europe des Pères-Fondateurs à celle des Pères-Boutiquiers ».

La question des politiques de convergence se pose également. En matière monétaire, l'exemple du serpent monétaire a montré par le passé la capacité - certes relative - des Etats à mutualiser leurs efforts dans ce domaine. N'y a-t-il pas là des pistes que l'on pourrait étendre au modèle social ? ■

Michael Collins

Chargé de recherche senior, NERI – Nevin Economic Research Institute



C'est un réel plaisir que d'avoir l'opportunité de m'exprimer devant vous pour réfléchir ensemble sur l'état actuel de l'Irlande et les défis auxquels elle fait face. Je pense que cela nous permettra de nous questionner plus en profondeur sur ces changements structurels et sur les enjeux à venir. Le titre que j'ai choisi pour ma courte présentation de ce matin doit

nous mener à nous interroger sur la protection sociale dans le contexte de la crise irlandaise et je vous propose de faire cela en développant six points.

Premièrement, j'aimerais vous expliquer d'où je viens et vous présenter l'institut de recherche pour lequel je travaille. Après cela, je souhaiterais vous parler de la crise irlandaise très brièvement. Cette expérience de crise fait partie des choses particulièrement difficiles que Pierre-Paul Maeter a mentionnées plus tôt. J'aborderai ensuite brièvement

différentes opérations qui composent le système de protection sociale irlandais en théorie comme en pratique. Enfin, nous regarderons les orientations futures que l'Irlande prend en termes de réformes structurelles, ce qui apparaît comme pertinent dans le contexte actuel de l'enjeu que représente la réforme de nos finances gouvernementales. Je ferai le lien entre ces réformes et celles de la protection sociale.

Présentation du Nevin Economic Research Institute

Je travaille pour un Think Tank qui mène des recherches en économie : le Nevin Economic Research Institute (institut Nevin pour la recherche en économie). Le concept de Think Tank est récent en Irlande et nous sommes nous-mêmes un jeune organisme. Il en existe très peu jusqu'à présent et donc ce que nous faisons est neuf et diffère des recherches menées habituellement. Notre institut a été créé l'an dernier, en septembre 2011, et son lancement officiel a eu lieu en mars de cette année. Nous sommes financés par divers syndicats irlandais. Notre champ de recherche s'étend à l'Ile entière, soit 22 comtés qui correspondent à la structure d'organisation des syndicats qui nous financent.

Vous remarquerez au cours du développement de mon propos que nos recherches se concentrent sur les politiques économiques. Nous mettons l'accent sur une large gamme de problématiques économiques, macro-économiques, budgétaires, financières, des problématiques concernant les revenus ou encore l'équité. Nous produisons régulièrement des publications sur l'économie irlandaise, ainsi que des travaux mettant davantage l'accent sur le revenu ou la protection sociale.

Je dirais que le contexte dans lequel s'inscrivent les changements structurels qui ont lieu en Irlande, les défis structurels qui s'adressent au pays, est celui d'une crise économique dramatique dont vous connaissez déjà les grandes lignes. Je m'y attarderai donc seulement brièvement.

Les spécificités de la crise irlandaise

Notre revenu national a atteint un point culminant puis s'est contracté très rapidement durant la dernière décennie, jusqu'à connaître un creux économique correspondant à une chute de 15%. Si l'on analyse de plus près la composition de cette chute du revenu, on remarque que l'impact est particulièrement violent sur l'économie intérieure, qui a souffert seule de la bulle, ou boom, sur la majeure partie de cette décennie.

Les afflux financiers dans l'économie directement liés à la demande intérieure sont très importants pour l'Irlande du fait de la composition de notre économie et de la composition des entreprises à la fois nationales et internationales qui y opèrent. Les afflux financiers globaux dans l'économie ont chuté de l'ordre de 11 milliards d'euros chaque trimestre, soit environ 48 à 50 milliards d'euros par année ; ce qui correspond à une contraction de la dépense par habitant de 10 500 euros.

Le plancher qu'a touché notre économie et sur lequel elle repose aujourd'hui est aussi instable que le point culminant qu'elle avait atteint. Mais cela reflète une transformation considérable et très rapide de l'expérience que traverse l'Irlande aujourd'hui. Et d'une certaine manière, cela appuie la nécessité des changements structurels qui doivent avoir lieu ou ont lieu actuellement.

Ces baisses du revenu national et de la demande intérieure ont une influence sur les niveaux d'emploi qui ont également globalement décliné d'environ 10%. L'emploi des hommes décline plus rapidement que celui des femmes. Cela s'explique principalement par le contexte actuel du secteur de la construction, qui serait en grande partie responsable de notre boom économique instable.

A l'autre extrémité du marché du travail, le chômage quant à lui augmente très rapidement. En l'espace d'une année environ, le taux de chômage est passé de 4,5% à 14%, plaçant très vite une pression énorme sur le système de protection social et sur ses financeurs.

Cette crise du chômage, qui a émergé vers 2007-2008, est demeurée au même niveau depuis. En conséquence, nous observons qu'un nombre important de ces personnes sans emploi sont devenues des chômeurs de longue durée. Le taux de chômage de longue durée en Irlande, qui se trouvait sous la moyenne européenne, y est à présent largement supérieur : environ 60% de nos chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an.

Si l'on observe plus en détails la composition de la force de travail irlandaise, les données indiquent que nous avons également un problème important de sous-emploi : c'est-à-dire des personnes qui travaillent mais pas autant qu'elles le souhaiteraient. Ces personnes ne dépendent donc peut-être pas explicitement du système de protection sociale, mais cela souligne et renforce certains des problèmes impactant l'économie. Environ 20% de notre force de travail est sous-employée : ces personnes travaillent certes, mais voudraient travailler davantage. Cela nous laisse également présager que quand et si un rétablissement économique a lieu, nous assisterons d'abord à une croissance sans création d'emplois, qui verra ces travailleurs sous-employés travailler davantage avant que les chômeurs puissent trouver un emploi.

Un autre point est celui des migrations. Le taux migratoire net en Irlande était positif, avec des personnes entrant dans le pays. Cela est allé en parallèle à l'expansion européenne, depuis environ 2001. Cet effet s'est inversé vers une tendance traditionnellement

plus connue en Irlande : un flot de personnes quittant le pays.

Enfin j'aimerais réfléchir sur un dernier critère : les foyers qui voient également leur revenu net baisser de façon significative sur la période. Après avoir connu une certaine augmentation durant le boom économique, ce revenu net a chuté rapidement, posant de nombreux problèmes. Cela est dû notamment au fait que, particulièrement en période de boom immobilier, les foyers ont tendance à engager des dépenses importantes sur la base de revenus qui disparaissent par la suite durant la période creuse. Par extension, cela pèse sur le gouvernement.

Donc, pour résumer, l'importante contraction de l'économie irlandaise a un impact sur les revenus et sur l'emploi. Ces critères définissent le contexte dans lequel nous nous trouvons. Quand je décris l'économie irlandaise de cette manière, j'aime cependant ajouter deux nuances à mon propos. En effet, il faut souligner que cela étant dit, l'Irlande demeure tout de même un pays favorisé en termes de comparaison internationale. Les derniers chiffres publiés par Eurostat placent le PIB irlandais par habitant en septième position parmi les pays européens.

De même, les statistiques récemment publiées par les Nations-Unies montrent que l'Irlande se trouve parmi les dix pays les plus développés, si l'on se base sur l'indice de développement humain. Nous avons donc connu une crise et nous sommes toujours en train de la gérer, mais nous sommes tout de même un pays extrêmement favorisé en comparaison à notre point de départ d'une part, et à certains de nos voisins dans le reste du monde d'autre part.

Mais bien évidemment, lorsqu'un pays traverse des transformations aussi rapides que celles qu'a connues l'Irlande, cela apporte des défis considérables pour son économie et son système de protection sociale. C'est sur ces points que se retrouvent les problèmes liés aux réformes structurelles.

Présentation théorique du système irlandais de protection sociale

J'expliquerai à présent rapidement la struc-

ture du système de protection sociale irlandais : si l'on en rassemble tous les éléments, ce système est très complet et couvre une importante proportion de la société et de ses tranches d'âge.

Chaque enfant reçoit une allocation universelle de la part du gouvernement, qui ne varie pas en fonction des revenus : elle est universelle et s'applique à tous les enfants. Elle s'élève à un montant d'environ 140 euros par mois et par enfant. Ce montant a largement augmenté au cours de la dernière décennie alors que les gouvernements qui se sont succédé ont pris des décisions allant dans le même sens : celui de ne pas mettre en place de services d'enfance mais de transférer aux familles directement cet argent, ainsi que la responsabilité de décider ce qu'elles en font.

A l'autre extrémité de la pyramide des âges, les retraités perçoivent une allocation pour personnes âgées qui est quasi universelle. Certaines exceptions existent, mais la plupart des personnes âgées de 66 ans et plus bénéficient d'une pension pour personnes âgées.

Enfin, concernant la population en âge de travailler, il existe un ensemble d'allocations de protection sociale pour les personnes sans emploi : une allocation chômage dépendant de l'assurance sociale, une assistance chômage pour les personnes sans emploi depuis plus de 12 mois, une allocation maladie et invalidité, une allocation de veuvage, une pour les parents célibataires, une pour les tuteurs, et enfin nous avons un Complément de Revenus pour les Familles (*Family Income Supplement*) qui concerne notre groupe cible que sont les familles dont les membres travaillent mais dont le revenu est faible.

La plus grande partie de la population bénéficie ainsi d'une forme de transfert ; et si l'on élargit au système d'imposition, d'une forme de crédit de la part du gouvernement. Si on le considère dans son ensemble, le coût du système de protection sociale s'élève donc à environ 30 milliards d'euros par an.

On peut déduire rapidement ce chiffre de l'ensemble des personnes énumérées qui bénéficient de ce système : enfants, retraités âgés de plus de 65 ans, chômeurs, invalides, veufs et veuves, tuteurs, parents célibataires. A cela s'ajoutent les personnes ayant un em-

ploi et qui reçoivent un crédit d'impôt hebdomadaire ou annuel qu'ils peuvent utiliser pour réduire le montant de l'impôt qu'ils paieraient au gouvernement. Donc, lorsqu'on rassemble ces différents aspects du système de protection, les transferts sociaux et le système d'imposition, on remarque que ceux-ci englobent la quasi-totalité de la population.

Approche pratique du système irlandais de protection sociale

En ce qui concerne les changements ayant impacté les opérations de protection sociale en Irlande, le montant des prestations sociales clefs a largement augmenté sur la période allant de 2005 à 2007 environ. Si l'on regarde les statistiques concernant la distribution des revenus de la protection sociale en Irlande, on observe un phénomène très intéressant : alors que notre économie a décollé et s'est développée depuis le milieu des années 1990, les salaires ont augmenté mais les paiements de transferts sont demeurés relativement stables. Ainsi, sur cette période de temps, les personnes dépendantes du système de protection sociale ont connu un recul de leur niveau de vie relatif, alors que celui du reste de la société augmentait. Le gouvernement a en partie commencé à inverser ce processus à partir de 2005-2007 et les dépenses sociales ont été parallèlement augmentées. L'allocation pour les chercheurs d'emploi équivaut à environ 30% du revenu moyen. Ceci ne correspond pas à une référence officielle, mais c'est une référence qui tend à se maintenir et qui s'ajuste d'ailleurs en fonction de la chute des revenus dans l'économie ces deux dernières années.

Lorsqu'on examine le fonctionnement du système de protection sociale et les impacts que les transferts sociaux ont sur les niveaux de revenu et sur les foyers, on obtient une assez bonne vision d'ensemble et des informations intéressantes. Nous avons observé avec le temps, qu'alors que les dépenses de protection sociale augmentent, nos niveaux de pauvreté s'abaissent. Et si l'on s'intéresse à ce qui se trouve derrière les chiffres, on peut voir que cela est dû à des transferts plus importants vers les foyers à faibles revenus. Ces transferts permettent en effet d'augmenter leurs revenus et de réduire le nombre de ces foyers vivant sous le seuil de pauvreté relative.

Si l'on regarde de plus près les statistiques qui nous montrent le pourcentage de la population qui se trouverait sous le seuil de pauvreté - soit un revenu inférieur à 60% du revenu médian - si les transferts sociaux n'existaient pas, cela aurait représenté en 2010 une majorité de la population irlandaise : 51% de la population se seraient retrouvés sous ce seuil de pauvreté.

Le processus de redistribution des contributions et des transferts sociaux permet de ramener ce chiffre à 15,8%. On voit donc une réduction très significative de la pauvreté grâce au système de protection sociale.

Cependant, au fil des années, on a observé une augmentation de la pauvreté qui évoluait parallèlement à la diminution de certains de ces transferts sociaux. On en déduit donc que ce système de transferts est un outil très important en termes d'aide au revenu pour une grande partie de la population. Si l'on prend un peu de recul, on s'aperçoit que l'impact de cet outil peut cacher certains écarts sous-jacents qui existent au niveau des revenus directs dans la société irlandaise. En effet, en amont de la redistribution, on observe des inégalités importantes qui expliquent la nécessité d'un tel rééquilibrage. Mais bien évidemment, c'est là le rôle principal de tout système de redistribution : réduire les inégalités.

Ce système est très complet et englobe une large partie de la population ; il est donc très coûteux. Aussi, le contexte dans lequel se trouve l'économie irlandaise actuellement représente une menace pour notre système de protection sociale. Une menace qui irait dans le sens d'une réduction de l'envergure et de la nature des opérations de ce système sur les court et long termes. Et cela s'inscrit dans un contexte de pression fiscale, de difficultés d'accès au marché du travail, de difficultés à relier le travail et la protection, et enfin dans un contexte où l'on rencontre également des problématiques idéologiques.

De la nécessité de réformer les finances gouvernementales

Nous faisons aussi face à une menace quant à la viabilité de notre modèle d'assurance sociale qui remet en cause les droits existants, simplement du fait du coût de ce modèle. En effet, les rentrées d'argent liées à l'assurance

sociale ne sont pas aussi importantes qu'elles devraient l'être, que ce soit pour financer le système existant ou les dépenses futures.

Nous ne sommes pas les seuls dans ce cas, mais nous avons de la chance – j'utilise le terme de chance avec prudence – car la structure démographique de notre pays est telle que nous avons peu de personnes âgées. Les personnes qui devraient entrer dans cette catégorie aujourd'hui ont émigré dans les années 1960-70. C'est particulièrement frappant si l'on compare à d'autres pays européens. Mais cela a déjà commencé à changer et donc les dépenses liées vont globalement augmenter petit à petit.

Dans tous les cas, la structure actuelle de ce système de protection sociale et le maintien des droits existants sont très coûteux. Cela va donc très probablement appeler à une augmentation des contributions et c'est certainement dans ce sens que la structure va évoluer. L'autre alternative serait évidemment de réduire ces allocations, mais cela représenterait un défi politique majeur et a donc peu de chance de se réaliser.

Étant donnée la faiblesse de la situation économique irlandaise actuelle, il ne faut pas négliger l'impact des revenus de la redistribution, des revenus sociaux qui sont injectés dans l'économie intérieure. En effet, comme on le voit grâce aux informations qui nous sont fournies par le service étudiant les dépenses des foyers, les familles bénéficiaires des revenus sociaux dépensent cet argent et ne l'épargnent pas. Ces sommes d'argent ont donc des effets indirects sur notre économie et les impacts sont très importants.

Bien sûr, tout cela nous met au défi de réfléchir aux réformes nécessaires et de les mettre en place dans le contexte que nous avons décrit. Le gouvernement irlandais se trouve dans l'obligation de réaliser ces ajustements du fait des accords du plan de sauvetage financier dont il a bénéficié de la part du Fonds Monétaire International et des divers organes européens. En outre, les dépenses liées à la protection sociale représentent une part importante de l'action du gouvernement ; les autres grands domaines étant le secteur de la santé et le secteur de l'éducation. Ainsi donc, les options s'offrant au gouvernement quant aux types d'ajustements à mettre en place sont soit de couper dans les dépenses ou d'augmenter les taxes. La ca-

pacité à identifier ces solutions et à les mettre en place représente un réel défi.

La structure vers laquelle le gouvernement souhaite se diriger actuellement est celle d'ajustements par la réduction des dépenses. Cela nous pousse à nous poser une double question : quels sont les domaines qui connaîtront des coupes et quelles taxes seront augmentées ?

La position alternative à celle-ci serait d'inverser le processus pour arriver à une plus grande augmentation des taxes mais moins de réductions des dépenses. Nos amis français se sont familiarisés avec cette idée depuis quelques semaines ! Récemment, mon propre institut de recherche a proposé une troisième option : réaliser le gros des ajustements en influant sur les taxes et non sur les dépenses.

Réflexion sur l'orientation des réformes du système de protection sociale

Quelle que soit l'alternative, les changements seront douloureux. Car plus les ajustements de dépenses doivent être importants et plus les réformes de notre système actuel de protection sociale devront l'être également pour pouvoir avancer.

Donc en ce qui concerne la réforme du système de protection sociale irlandais sur le court terme, j'aimerais sincèrement qu'elle soit le fruit d'une réflexion sur le long terme et d'une planification structurelle en amont. D'une certaine manière, tout cela se produit pourtant dans la précipitation du fait de la position budgétaire dans laquelle nous nous trouvons. Or, lorsqu'on réfléchit à une réforme des allocations, on sait que ce sont des choses très difficiles à proposer et à mettre en place.

Cela étant dit, certaines réformes sont en cours et d'autres sont planifiées. Le gouvernement prévoit de restructurer les allocations familiales dont j'ai déjà parlé. J'ai participé à un groupe gouvernemental qui s'intéresse à cette problématique. Mais bien évidemment, le gouvernement ne souhaite pas mettre cette réforme en place puisqu'elle toucherait l'ensemble des enfants et donc l'ensemble des familles, ce qui est très com-

pliqué politiquement. Il réfléchit également à une réforme des contributions des indépendants au PRSI, qui est notre système d'assurance sociale. Et enfin à une réforme des allocations pour les parents célibataires et à l'envergure de ces allocations.

Je suis moi-même économiste, mais je remarque que certains économistes dans les différents organes gouvernementaux ou ailleurs disent souvent : « Ce qu'il suffit de faire c'est de prendre le budget de la protection sociale, de tout diminuer de 3% et le problème sera résolu. » Bien évidemment, les choses ne sont pas aussi simples. Mais ces discussions sont pourtant en train d'avoir lieu du fait de la pression sous laquelle se trouve actuellement le budget de la protection sociale. L'impact de telles décisions est crucial sur les familles, sur la pauvreté, sur la demande intérieure, et sur l'ensemble des autres systèmes d'aide qui sont sollicités du fait de la baisse généralisée des revenus.

Il nous faut donc réfléchir à l'utilité réelle de ces changements. Car en effet, si l'on regarde l'ensemble des dépenses réalisées dans le cadre de la protection sociale, et je ne suis pas le seul à faire cette constatation, on remarque que l'Irlande ne répond pas correctement à son problème de chômage de longue durée. Nous y faisons face au travers de changements très marginaux mais pas de façon suffisamment sérieuse. Le problème principal est celui de la disparité en termes de compétences chez les individus sans emploi depuis plus d'un an. Il va nous falloir commencer à nous intéresser à ce problème en prenant des mesures très rapidement, ce qui évidemment sera coûteux et appellera de nouvelles dépenses. La raison pour laquelle nous ne nous sommes pas penchés sur ce problème est que, bien que la crise du chômage soit importante, elle a été masquée par les crises bancaire et fiscale qui ont été, sur le court terme du moins, plus importantes encore. Mais il est aujourd'hui nécessaire de réformer ce domaine et cela nécessitera des dépenses additionnelles, qui mettront logiquement davantage de pression sur le système de protection sociale.

Sur le plus long terme, si l'on s'intéresse à la

voie que pourrait emprunter notre système de protection sociale, on observe que la structure démographique irlandaise devrait tirer les dépenses vers le haut. En effet, les chiffres augmentent aux extrêmes : nous faisons de plus en plus d'enfants et nous vieillissons. Ce double phénomène engendre une augmentation des coûts sur le budget de la protection sociale et laisse présager une augmentation des dépenses sur la décennie à venir.

Jusqu'à présent, nous avons été capables de maintenir tout cela en équilibre grâce à un modèle de faible taxation. Il nous faut à présent nous interroger sur la viabilité d'un tel modèle sur le long terme. Je ne m'arrêterai pas sur ce point trop longuement mais si l'on compare les niveaux de taxation en Irlande avec ceux des pays européens, on observe que cela fait très longtemps que nous nous trouvons largement en dessous de la moyenne ; et ce modèle n'est certainement pas viable étant donnés les défis qui nous attendent.

Surtout, cela traduit la nécessité de procéder à des augmentations de taxes dès aujourd'hui, mais aussi à réfléchir aux nouvelles dépenses de protection sociale qui deviendront nécessaires avec le temps. Car que cela se traduise par plus d'allocations ou moins d'allocations, il y aura logiquement de plus en plus de personnes bénéficiaires de ces allocations. Voilà le défi auquel le gouvernement et l'ensemble de la classe politique doivent faire face.

En résumé, notre pays se trouve à un tournant décisif concernant la structure de son système de protection sociale. Les pressions fiscales actuelles poussent à mettre en place uniquement des réformes de court terme alors que les défis de long terme sont toujours présents, sont toujours très importants et ne sont pas traités. Tout cela nécessite pourtant que nous mettions en place, au court des années à venir, des réformes structurelles qui impliqueront très certainement des dépenses additionnelles et donc une augmentation des contributions pour les financer. Mais la question de savoir comment, pourquoi et combien, sera une nouvelle occasion pour nous de nous retrouver et d'en débattre. ■