

Le boom économique irlandais : que nous a-t-il appris

Pierre Fortin*

Université du Québec à Montréal et
Institut canadien de recherches avancées

Depuis 1993, la République d'Irlande connaît une performance économique tout à fait exceptionnelle. Si on mesure le niveau de vie en divisant le PIB réel par la population totale, on constate que le revenu réel par habitant engendré par l'économie irlandaise a presque doublé en 11 ans, de 1989 à 2000, avec une progression de 97 %. Sur cette période, l'Irlande a réalisé la meilleure performance — et de loin — de tous les pays de l'OCDE. L'augmentation du niveau de vie de l'Irlande l'a propulsée du 19^e au 7^e rang de ce groupe de pays. Son revenu réel par habitant, qui n'était que de 50 % du niveau américain en 1989 a atteint 76 % en 1999. Les Irlandais ont désormais un niveau de vie supérieur aux Anglais et à la moyenne des Européens.¹

Dans cet article, nous passerons d'abord en revue les principaux phénomènes caractéristiques du boom économique irlandais. Nous proposerons ensuite une interprétation structurée de ses causes. Enfin, nous évoquerons les enseignements pratiques que les décideurs des autres pays, et en particulier du Canada, peuvent tirer de l'expérience irlandaise.

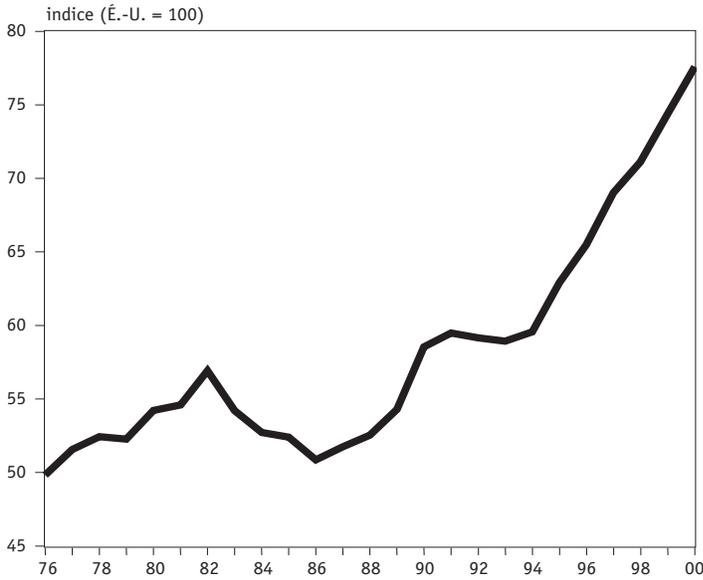
Les faits

Le graphique 1 trace l'évolution du PIB réel irlandais par personne en âge de travailler (c'est-à-dire

le PIB réel divisé par la population de 15 à 64 ans) par rapport aux États-Unis depuis 1976. Au départ, avec des hauts et des bas, l'Irlande a réussi à faire passer son revenu réel par adulte de 50 % du niveau du leader en 1976 à 60 % en 1994. Puis, à compter de 1994, sa performance relative a explosé. Elle a gagné 18 points au cours des six dernières années et se situe désormais à 78 % du niveau américain.

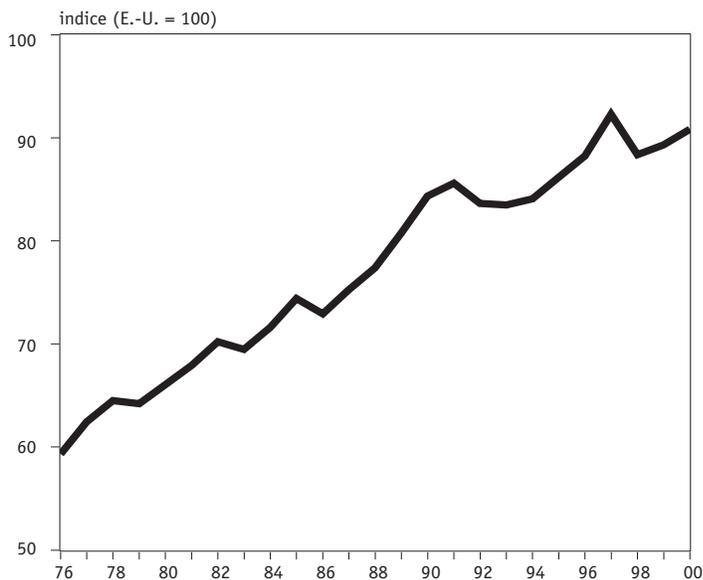
En tant qu'indicateur de la progression du niveau de vie, la croissance du PIB réel ne donne pas une idée assez précise de la production de la richesse. C'est particulièrement le cas du récent boom irlandais. Il y a, fondamentalement, deux manières de faire progresser le revenu par adulte : (1) accroître la production réelle par travailleur (par l'amélioration des technologies, de l'éducation et de la formation, des infrastructures publiques, de la quantité et de la qualité des équipements productifs et de la cohésion sociale, ou encore par l'augmentation du nombre d'heures de travail par employé), et (2) mettre au travail une plus grande fraction de la population adulte. La première voie, celle de l'augmentation de la production réelle par travailleur, signifie un accroissement de la productivité. La seconde voie, celle où les effectifs au travail sont plus nombreux, signifie un accroissement du taux d'emploi. Le taux de croissance du PIB réel par adulte n'est pas autre chose que la somme des taux de croissance de la productivité et du taux d'emploi.

Graphique 1
PIB réel irlandais par adulte d'âge actif en pourcentage
du niveau des États-Unis, 1976-2000



Source : OCDE.

Graphique 2
Productivité du travail (PIB réel par travailleur) en
Irlande en pourcentage du niveau des États-Unis,
1976-2000



Source : OCDE.

En conformité avec cette observation, les graphiques 2 et 3 décomposent dans ses deux sources, respectivement la productivité et le taux d'emploi, la tendance du PIB réel par personne en âge de travailler en Irlande qui vient d'être présentée au graphique 1.

Le graphique 2 fait ressortir un phénomène surprenant. La croissance de la productivité de l'Irlande a été très rapide, pas seulement depuis quelques années, mais pour toute la période 1976-2000. Elle a été de 3,3 % par an, en moyenne. Les taux de croissance de 3 % ou plus soutenus sur une période aussi longue ont été plutôt rares dans l'après-guerre parmi les pays membres de l'OCDE, particulièrement au cours du dernier quart de siècle. De fait, depuis 1975, seule la Corée du Sud a vu sa productivité croître plus rapidement que celle de l'Irlande dans ce groupe de pays. Chose remarquable, la production irlandaise par travailleur dépasse désormais celle de la plupart des autres pays industriels. Elle pourrait bientôt mettre au défi la productivité américaine.

Deux conclusions s'imposent : d'abord, une caractéristique fondamentale de l'économie irlandaise des 25 dernières années est qu'elle a connu un boom de productivité à long terme, et pas seulement à court terme. En second lieu, le boom à court terme des sept dernières années n'est pas le seul fait d'une quelconque accélération de la productivité. De fait, sur la récente période 1989-2000, la productivité irlandaise a crû un peu moins vite (2,9 % par an) qu'au cours des 13 années précédentes, soit 1976-1989 (3,6 % par an). Bien sûr, comme nous le ferons valoir plus loin, on ne peut écarter *a priori* la possibilité que le ralentissement observé de la croissance de la productivité en Irlande aurait été plus prononcé sans le récent boom.

La tendance de la productivité de l'Irlande à ralentir par rapport à celle des États-Unis dans les années 90, qui ressort du graphique 2, ne devrait pas trop étonner. La croissance de la productivité est habituellement plus lente après la convergence vers la frontière technologique mondiale que dans la phase de rattrapage qui la précède. Bien que personne ne puisse prétendre connaître l'avenir avec certitude, un nouveau ralentissement de la productivité irlandaise qui la ramènerait vers le taux de croissance de la productivité des États-Unis semble probable pour les années à venir. Elle se traduirait par un nouvel aplatissement du profil temporel de la productivité relative de l'Irlande au graphique 2. Ce genre de

ralentissement de la croissance de la productivité est exactement ce qui est déjà arrivé aux pays d'Europe qui ont déjà rattrapé le niveau de production par heure de travail des États-Unis.

S'il n'est pas le fait d'une quelconque accélération de la productivité (plus de production par travailleur), le boom irlandais de 1994-2000 doit logiquement être attribué à l'autre source de croissance du PIB réel par adulte, à savoir une augmentation exceptionnellement vigoureuse du taux d'emploi (une plus grande fraction des adultes au travail). Et c'est ce que confirme le graphique 3. Comme de nombreux pays membres de l'UE, mais par contraste avec l'Amérique du Nord, l'Irlande a connu un net recul de l'emploi entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, un recul qui a été dans une large mesure éclipsé par la brillante performance de sa productivité. Au cours de cette période, l'Irlande a pu refermer une partie de l'écart de son niveau de vie avec les États-Unis, comme nous l'avons vu au graphique 1, mais elle y a mis beaucoup de temps. Depuis le revirement de 1994, l'explosion de l'emploi en Irlande a non seulement épongé les pertes d'emploi antérieures, mais a même propulsé le taux d'emploi au-dessus de la moyenne européenne.

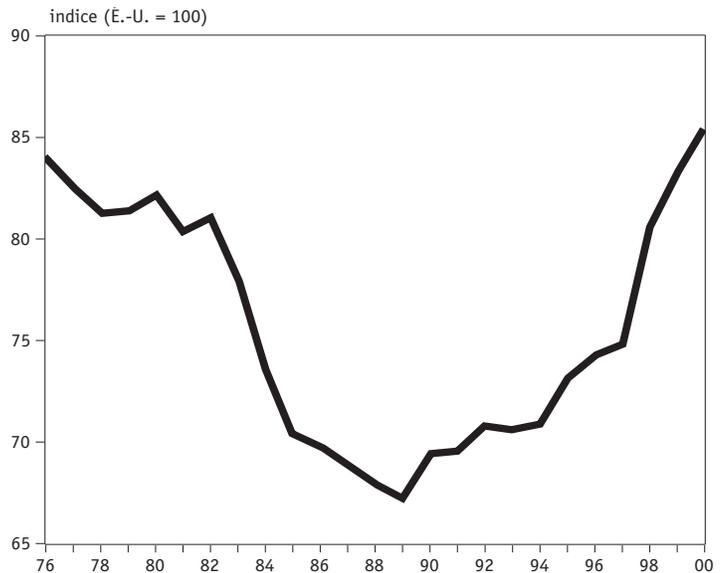
L'interprétation naturelle du boom de l'emploi irlandais ces dernières années, selon le graphique 3, est un retour du taux d'emploi à son sentier « normal » de croissance à long terme après la longue léthargie du marché du travail de 1976 à 1993. Le graphique fait voir que le taux d'emploi irlandais était de 85 % du taux d'emploi américain en 2000, à peine mieux que le taux relatif de 84 % observé en 1976. On peut considérer que le boom de l'emploi d'après 1993 est une simple reprise consécutive à la léthargie de 1976-1993.

En somme, l'extraordinaire croissance du revenu en Irlande ces dernières années est née d'un revirement spectaculaire de l'emploi qui a fini par se conjuguer avec le boom soutenu de la productivité à long terme du pays pour revenir au niveau où il se serait trouvé sans sa longue léthargie de 1976-1993.

L'étonnant boom de l'emploi irlandais n'a pas son pareil dans l'Europe d'après-guerre. Certains pays d'Europe ont vu leur taux de chômage diminuer forte-

Graphique 3

Taux d'emploi (ratio emploi/population) en Irlande en pourcentage de celui des États-Unis, 1976-2000



Source : OCDE.

ment au cours de la dernière décennie. Qu'il suffise de mentionner l'Autriche, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, dont les taux de chômage actuels sont tous en deçà de 6 %. Ce qu'il y a d'exceptionnel dans le cas de l'Irlande, ce sont quatre caractéristiques spéciales de l'explosion de l'emploi. En premier lieu, le taux de chômage irlandais est tombé d'un niveau initial beaucoup plus élevé que dans ces autres pays (de 16 % en 1993 à moins de 4 % aujourd'hui). En second lieu, l'augmentation du taux d'emploi a été facilitée par la présence d'un très fort bassin de femmes qui n'avaient jamais été dans la population active auparavant. Le nombre d'Irlandaises faisant partie de la population active a augmenté de 65 % depuis 1993. En troisième lieu, la création d'emploi a absorbé un très fort afflux d'immigrants que le boom a attirés (ou réattirés) en Irlande. Et en quatrième lieu, tous ces faits nouveaux se sont produits à la vitesse de l'éclair.

Les causes

Passons maintenant aux interprétations du boom irlandais de la productivité et de l'emploi. Plus particu-

ulièrement, comment expliquer la rapidité de la croissance de la productivité à long terme en Irlande sur la période 1976-2000 et le boom de l'emploi à court terme de 1994-2000?

Performance de la productivité à long terme

Depuis 1976, le taux de croissance annuel moyen de la productivité (production par travailleur) été de 3,3 % en Irlande. C'est une cadence très rapide selon les normes internationales. Une influence marquante à noter au sujet de cette progression soutenue de la productivité est la secondarisation et le tertiarisation ininterrompues de l'activité économique et de l'emploi. Le secteur primaire irlandais employait toujours 40 % des travailleurs irlandais en 1960; ce pourcentage n'est plus que de 9 % aujourd'hui. Il va sans dire que cette performance ne saurait être répétée par la plupart des pays industriels avancés, qui avaient dans une large mesure déjà terminé leur transition depuis le secteur primaire à la fin des années 60.

Au-delà de ce changement général d'affectation des ressources, il faut souligner que la politique irlandaise des 40 dernières années a été nettement axée sur la promotion de la croissance économique. La stratégie irlandaise a eu quatre grandes composantes : (1) la politique commerciale, (2) la politique industrielle, (3) la politique fiscale, et (4) la politique de l'éducation.

En premier lieu, à compter des années 50, la politique commerciale irlandaise a fait une promotion ardente et constante du libre-échange et de l'intégration monétaire. L'Irlande se trouve dans une petite île, et sa population actuelle (3,8 millions d'habitants) est un peu plus grande que celle du Grand Montréal, qui vient lui-même au 15^e rang des régions métropolitaines d'Amérique du Nord. L'Irlande n'a pas mis de temps à comprendre que sa petite économie très ouverte ne pourrait prendre de l'expansion et connaître la prospérité à moins d'obtenir un vaste accès aux marchés extérieurs et de rendre son économie intérieure compétitive en l'exposant à la concurrence

des importations. Renonçant ainsi tout de suite à ses politiques protectionnistes, l'Irlande s'est trouvée amenée dans l'Union européenne en 1973, dans le Système monétaire européen en 1979, dans le Marché européen unique en 1993, et dans l'Union monétaire européenne en 1999. Aujourd'hui, le ratio irlandais des exportations sur le PIB dépasse les 85 %, ce qui est à peu près le double de la proportion correspondante pour le Canada. L'importance de l'attitude d'ouverture des Irlandais est mise en relief par la recherche contemporaine, laquelle a démontré que l'ouverture au commerce et à l'investissement étrangers a un effet catalyseur sur la diffusion de la technologie et l'innovation technologique, sources fondamentales de la croissance de la productivité à long terme (Coe et Helpman 1995).

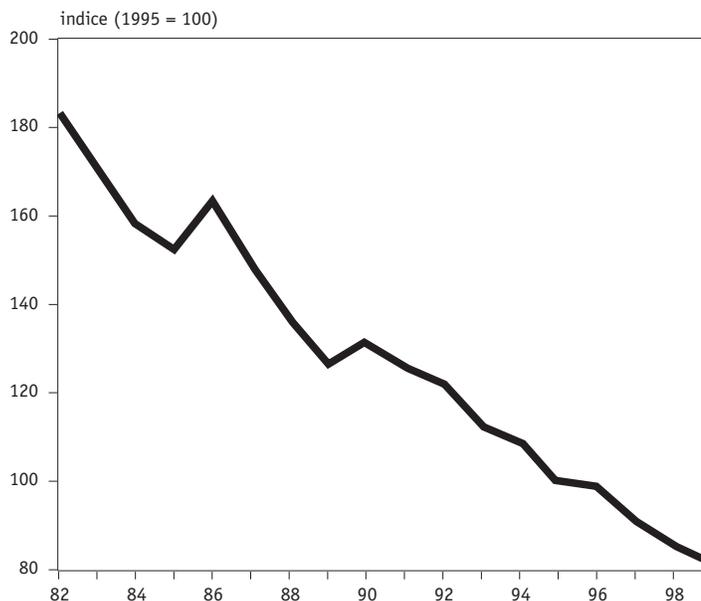
En second lieu, la politique industrielle irlandaise a toujours favorisé le libre mouvement de l'investissement international. Avec l'abrogation de la *Control of Manufactures Act* en 1958, l'Irlande a commencé à délaisser sa politique industrielle protectionniste d'antan pour se donner un régime très libéral envers l'investissement direct étranger au début des années 70. Cette évolution a été marquée par une attitude de grande ouverture à l'investissement étranger, une plus grande efficacité administrative dans le traitement des demandes et la réponse aux besoins des multinationales, un généreux système de subventions, diverses incitations fiscales, la fin des restrictions sur le rapatriement des bénéfices des multinationales, le relâchement des incitations à s'installer dans les régions périphériques, les améliorations des infrastructures de transport et de communications entre l'Irlande et l'étranger, et l'adoption générale de règles juridiques et administratives stables et permanentes. Comme l'écrit Walsh (2000), « au début des années 70, peu d'autres pays exerçaient un régime aussi libéral à l'endroit de l'investissement direct étranger ». Des facteurs naturels ont aussi contribué à l'attrait particulier de l'Irlande comme endroit où investir pour les multinationales américaines, et notamment la compatibilité du cadre légal et réglementaire de l'Irlande, et de solides liens linguistiques et culturels.

En troisième lieu, la politique fiscale de l'Irlande a appuyé vigoureusement l'investissement des entreprises pendant plusieurs décennies. Dans les années 50, l'Irlande a adopté un taux préférentiel d'imposition des bénéfices des sociétés au titre des exportations et de l'activité manufacturière. Cédant aux pressions de l'Union européenne, elle l'a remplacé dans les années 80 par l'actuel taux de 10 % sur les bénéfices tirés de la fabrication et des services vendus à l'étranger, et des activités situées dans le Centre de services financiers internationaux à Dublin. Cédant une nouvelle fois aux pressions européennes, l'Irlande s'apprête aujourd'hui à imposer l'ensemble du secteur des entreprises au taux unique de 12,5 % sur les bénéfices des sociétés d'ici 2003. Tout comme dans le cas de la politique industrielle, l'appui fiscal à l'investissement des entreprises en Irlande n'est pas nouveau, mais il a été vigoureux, fiable, transparent et constant pendant de nombreuses décennies. C'est commettre une grave erreur que d'attribuer l'accélération des flux d'investissement direct étranger en Irlande au cours de la deuxième moitié des années 90 à une quelconque réorientation récente des politiques irlandaise en matière de fiscalité des entreprises ou d'industrie. L'appui de la politique fiscale à l'investissement direct étranger est réel et important, mais il est là depuis les années 50. En soi, il ne peut expliquer le moment précis du récent boom de l'investissement étranger.

Quatrièmement et enfin, depuis les années 60, la politique de l'éducation de l'Irlande a favorisé l'enseignement secondaire et postsecondaire. En interaction avec un baby-boom tardif, cette politique a produit un effectif abondant de jeunes travailleurs bien instruits. La performance des étudiants irlandais dans les comparaisons internationales de compétence en mathématiques et en sciences est respectable et voisine de celle des étudiants canadiens. Selon une récente enquête des Nations Unies sur l'alphabétisation, les jeunes Irlandais se situent nettement au-dessus de la moyenne. L'éducation irlandaise favorise généralement des cours plus brefs et plus appliqués que l'éducation continentale. Cela constitue un facteur important de la productivité accrue des entreprises

Graphique 4

Compétitivité-coûts internationale de l'Irlande : coûts unitaires de main-d'œuvre dans les industries manufacturières par rapport à ceux de ses principaux partenaires commerciaux, 1982-1999



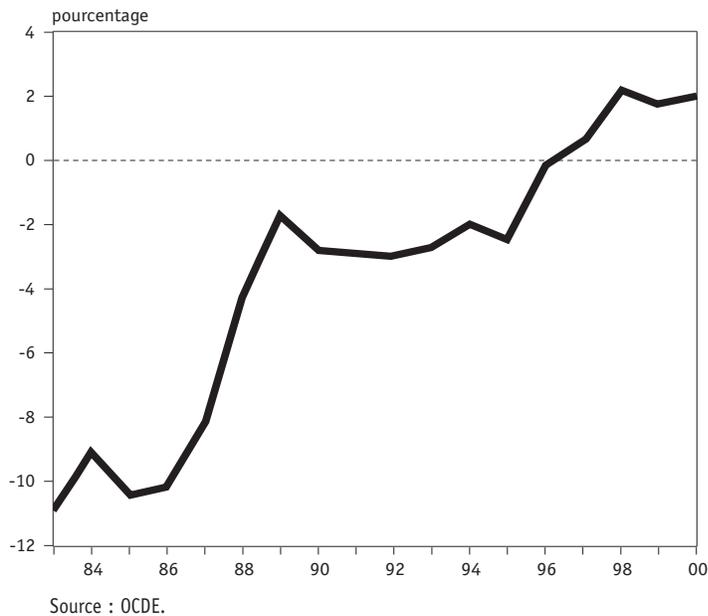
Source : OCDE.

es irlandaises, et de l'attrait que l'Irlande a exercé sur les multinationales. Dans la période de faiblesse économique qui a précédé les années 90, une conséquence négative de l'augmentation des niveaux d'instruction a été l'émigration de jeunes Irlandais hautement qualifiés. Mais dès que les perspectives d'emploi ont commencé à s'améliorer, l'investissement dans l'enseignement secondaire et postsecondaire a appuyé solidement la croissance continue de la productivité.

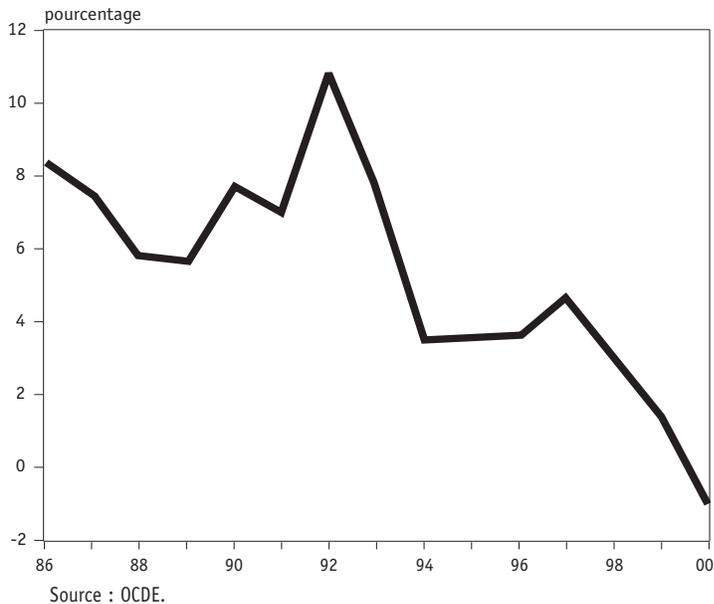
Performance de l'emploi à court terme

Passons maintenant à l'ensemble des facteurs qui expliquent le boom de l'emploi à court terme en Irlande pour la période 1994-2000 et qui ont permis au taux d'emploi irlandais de dépasser aujourd'hui son niveau du milieu des années 70. Dans cet épisode récent, l'Irlande a pu profiter d'une conjoncture extraordinairement favorable au double plan de la demande globale et de l'offre globale. Du côté de la demande, plusieurs influences complémentaires ont

Graphique 5
Équilibre budgétaire du secteur public d'Irlande
en pourcentage du PIB, 1983-2000



Graphique 6
Taux d'intérêt à court terme réel en Irlande, 1986-2000



propulsé la dépense agrégée à des niveaux sans précédent : croissance rapide chez les partenaires commerciaux étrangers, stabilité de la politique budgétaire, faibles taux d'intérêt réels, et augmentation de la compétitivité internationale. Du côté de l'offre, l'abondance des nouvelles ressources a permis l'expansion de la demande sans provoquer une inflation prématurée.

Sur le marché du travail, ces ressources ont été les anciens chômeurs, les femmes et les immigrants; sur le marché financier, l'investissement direct étranger est entré en Irlande à pleines portes.

La première influence du côté de la demande a été la robuste reprise économique des partenaires commerciaux de l'Irlande à partir de 1993. Les États-Unis, le Royaume-Uni et le reste de l'Union européenne ont tous connu une solide croissance de la production et du revenu. Puisque son ratio des exportations sur le PIB était déjà de 70 % en 1994, l'Irlande a immédiatement profité de cette expansion étrangère. Dans les deux premières années du boom, le taux de croissance des exportations réelles irlandaises a bondi à 20 % par an.

La deuxième influence du côté de la demande a été l'amélioration extraordinaire de la compétitivité-coûts internationale de l'Irlande à partir du milieu des années 80. Le graphique 4 illustre l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre des industries manufacturières de l'Irlande par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Sur base 1995 = 100, cet indice des coûts relatifs est tombé de 160 en 1986 à 80 en 1999. Cela signifie que, sur cette période, les coûts unitaires de main-d'œuvre de l'Irlande (mesurés en dollars U.S.) ont diminué de moitié par rapport à ceux des concurrents (aussi mesurés en dollars U.S.).

La compétitivité-coûts internationale d'un pays peut être améliorée par un ralentissement de la croissance des salaires, une accélération de la croissance de productivité par rapport à celles des autres pays, ou une dépréciation de la monnaie nationale. Ce sont surtout les deux premiers facteurs — la modération des salaires et la croissance rapide et soutenue de la productivité — qui ont au départ formé la base de l'augmentation de la compétitivité du pays. Quant au taux de change, la livre irlandaise s'est d'abord appréciée (avec des fluctuations) de 9 % par rapport aux monnaies des partenaires commerciaux, de 1986 à 1992. Depuis 1992, une dépréciation en deux temps du taux de change nominal pondéré par les échanges — 5 % en 1993 et 8 % en 1999-2000 — a contribué à l'accroissement de la compétitivité internationale. Le taux de change de la livre irlandaise est désormais

fixé par rapport aux monnaies de ses partenaires euro, mais il demeure flottant par rapport aux autres monnaies comme la livre sterling et le dollar U.S.

La montée rapide de la compétitivité internationale de l'Irlande a eu trois effets. En premier lieu, elle a propulsé sa part des marchés d'exportation internationaux bien au-delà de ce que justifiait à elle seule l'expansion générale des économies étrangères. Entre 1993 et 1999, les exportations réelles ont crû plus de deux fois plus vite que le PIB réel. En second lieu, la position sur le marché des sociétés irlandaises par rapport à la concurrence des importations au sein de l'économie intérieure s'est raffermie. En troisième lieu, le pays est devenu un endroit extrêmement rentable pour faire des affaires comparativement aux autres pays industrialisés. Cela contribue pour beaucoup à expliquer le mouvement extraordinaire d'investissement direct étranger vers l'Irlande.

La troisième influence du côté de la demande est la stabilité budgétaire que l'Irlande venait juste de recouvrer. Dans la deuxième moitié des années 80, la politique budgétaire irlandaise a dû lutter contre une dette et des déficits énormes. Elle était très restrictive. Mais après la consolidation budgétaire, au début des années 90, la situation budgétaire est devenue beaucoup plus calme.

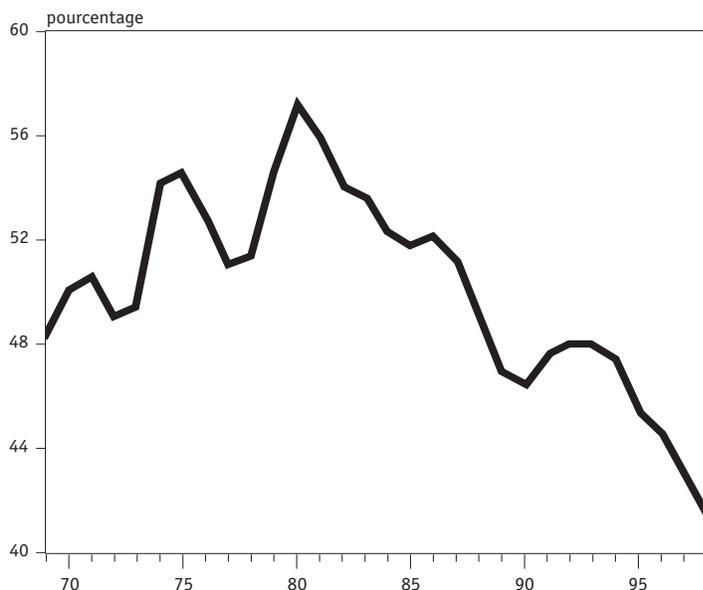
Pendant les années 70 et dans la première moitié des années 80, les finances publiques de l'Irlande sont tombées dans un « trou noir » de dette et de déficits. Comme l'indique le graphique 5, jusqu'au milieu des années 80, l'Irlande avait un déficit budgétaire de l'ordre de 10 % du PIB. La dette du secteur public s'élevait à 110 % du PIB annuel. Tout comme le Canada en 1995, l'Irlande s'est alors imposé un régime de grande austérité budgétaire. Les dépenses publiques sont tombées de 49 % du PIB au milieu des années 80 à 39 % au début des années 90. Le graphique 5 révèle que, au début de la nouvelle expansion en 1994, le déficit budgétaire avait fondu à 2 % du PIB. Le ratio de la dette sur le PIB était en régression rapide. Le pire de la consolidation budgétaire était finalement chose du passé. Depuis lors, les dépenses publiques ont continué de régresser en fraction du PIB, tout

comme le fardeau fiscal global, cependant. Cela a produit un excédent budgétaire modéré, que l'on peut voir au graphique 5, et seulement un petit effet net sur la demande globale. Les paiements de péréquation sous forme de « fonds structurels » reçus de l'Union européenne, et dont il est souvent question dans les discussions sur l'économie irlandaise, ont aidé l'Irlande à équilibrer son budget dans la première moitié des années 90. Ces transferts ont eu leur utilité comme agents de stabilisation à court terme et comme sources de fonds à investir dans les infrastructures, mais ils n'ont pas joué un rôle de premier plan dans le boom de 1994-2000.

La quatrième influence du côté de la demande a été l'avènement de très faibles taux d'intérêt réels en Irlande. Le graphique 6 montre que les taux d'intérêt réels sont demeurés dans la fourchette des 7 % à 8 % pendant toute la période 1986-1993, puis sont retombés et demeurés dans les 2 % à 3 %. Au cours de la dernière année, ils sont même devenus négatifs, avec une inflation dépassant les 6 %. La chute spectaculaire des taux d'intérêt réels en Irlande est la conséquence de deux grands phénomènes. D'abord, jusqu'à ce qu'il soit clair que l'Irlande avait réglé de façon décisive ses problèmes de dette et de déficits budgétaires au début des années 90, les marchés imposaient une prime de risque aux émissions d'obligations irlandaises à moyen et à long terme. Après la consolidation budgétaire, la prime a pour ainsi dire disparu. En second lieu, l'Accord de Maastricht, qui a fini par confirmer l'entrée de l'Irlande dans l'Union monétaire européenne, a mis un terme au risque de change pour la livre irlandaise par rapport au mark allemand. Cela a naturellement aligné les taux d'intérêt irlandais sur les faibles niveaux allemands.

À compter de 1994, la faiblesse des taux d'intérêt réels de l'Irlande a soutenu un boom de l'investissement. L'investissement fixe a depuis progressé deux fois plus vite que le PIB. Il importe également de se rappeler que la participation à l'Union monétaire signifie que les taux d'intérêt nominaux sont désormais fixés à Francfort plutôt qu'à Dublin. Les taux d'intérêt demeureront donc bas en Irlande, même si l'inflation

Graphique 7
Part des salaires dans le revenu intérieur brut
en Irlande, 1969-1998



Source : OCDE.

augmente considérablement, tant que la Banque centrale européenne jugera que les hausses de taux d'intérêt ne se justifient pas dans l'ensemble de la zone euro. L'ajustement macro-économique aux perturbations propres à un pays dans une union monétaire ne se fait pas par la gestion des taux d'intérêt au niveau de la banque centrale locale (qui n'existe d'ailleurs plus), mais plutôt par une politique budgétaire active et la perte de compétitivité consécutive à l'augmentation de l'inflation intérieure par rapport au reste de la zone monétaire.

Entre 1993 et 2000, tous ces facteurs de demande globale ont soutenu des augmentations exceptionnelles de 83 % du PIB réel irlandais et de 44 % de l'emploi irlandais. Mais la réaction de l'offre globale de travail et des marchés des capitaux réels a été encore plus surprenante. Cette réaction a permis que le taux national de chômage chute de 16 % en 1993 à 5 % à la fin de 1999 avant que se manifestent les pressions inflationnistes.

Comment expliquer cette réaction non inflationniste du côté de l'offre? Essentiellement par deux grands faits de conjoncture. Le premier fait de conjoncture du côté de l'offre est survenu sur le marché du travail. À compter de 1986, l'Irlande a connu un degré inattendu de modération continue des salaires,

accompagné de relations industrielles paisibles. Depuis une quinzaine d'années, le pouvoir d'achat du salaire moyen a progressé plus lentement que la productivité, de sorte que la part des salaires dans le revenu intérieur brut a chuté de façon marquée, et que la part des revenus du capital a atteint un niveau sans précédent. Cette évolution ressort clairement du graphique 7, qui montre que la part du revenu du travail dans le PIB est tombée de 52 % en 1986 à 42 % en 1998, au terme d'une progression tendancielle de 1970 à 1986. La modération remarquable des salaires irlandais a gonflé la rentabilité des entreprises et créé une puissante incitation pour les sociétés nationales et étrangères à s'installer, à faire leurs affaires et à créer des emplois en Irlande. Le même phénomène de modération des salaires à long terme a aussi été observé aux Pays-Bas depuis l'accord tripartite de 1982, avec des effets semblables sur la rentabilité et l'emploi (Blanchard, 2000). La modération des salaires est aussi probablement une importante source de ralentissement du taux de croissance de la productivité du travail en Irlande dans les années 90 (graphique 2). La diminution des salaires par rapport au coût du capital a créé une vigoureuse incitation à substituer le travail au capital dans les procédés de production, ce qui a amené une baisse d'intensité capital-travail et donc de productivité du travail.

La modération des salaires en Irlande a été le résultat de conventions salariales nationales (*National Wage Agreements*) périodiques, à base de consensus, qui ont été négociées au niveau central depuis 1987. Le gouvernement irlandais a souvent obtenu que la croissance des salaires reste modérée en offrant des réductions d'impôt des particuliers comme monnaie d'échange. Les conventions salariales ont permis à l'offre croissante de travail de la part des anciens chômeurs, des nouveaux venus sur le marché du travail (surtout des femmes), et des nombreux immigrants en provenance du Royaume-Uni et d'ailleurs d'exercer pleinement ses effets de ralentissement sur le rythme de croissance des salaires en Irlande. Il ne fait aucun doute qu'il y a une limite à atteindre quant à l'ampleur du recul possible de la part du travail dans

le revenu intérieur brut. La dernière convention salariale nationale, signée au début de 2000, projette une croissance des salaires au taux de 5,5 % par an jusqu'en 2002, mais il est déjà clair que l'accroissement de l'inflation et la concurrence féroce que se livrent les entreprises pour une main-d'œuvre de plus en plus rare provoqueront une croissance salariale moyenne dépassant ce taux d'augmentation de base.

Le deuxième fait de conjoncture du côté de l'offre a touché les marchés des capitaux d'entreprise. Le taux de formation de capital fixe s'est trouvé gonflé par les entrées massives d'investissement direct étranger, particulièrement en provenance des États-Unis. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans l'exposé des causes de l'explosion de productivité à long terme de l'Irlande, de nombreuses politiques avaient déjà situé le contexte à long terme approprié, ou les conditions préalables, de l'expansion de l'investissement direct étranger en Irlande. Les politiques commerciales, industrielles, fiscales et d'éducation se sont conjuguées pour favoriser l'investissement direct étranger. Il faut répéter que le faible taux d'imposition des sociétés en Irlande (10 % dans les industries manufacturières et les services financiers internationaux) était là depuis les années 50. Le faible taux d'impôt a clairement aidé, certes, mais il ne peut pas être la grande cause de la flambée soudaine de l'investissement direct étranger en Irlande après 1993.

C'est le moment précis et l'ampleur de la réponse des multinationales dans les années 90 qu'il faut expliquer. Selon les données fragmentaires disponibles (OCDE, 1999), les flux d'investissement direct étranger net en Irlande ont été d'environ 100 millions de dollars (U.S.) par an de 1986 à 1990, mais de dix fois plus (1,1 milliard de dollars U.S. par an) sur la période 1991-1997. Le stock d'investissement direct américain installé en Irlande, qui représente les deux tiers du total, a augmenté de 1 milliard de dollars U.S. en 1995, de 2 milliards de dollars U.S. en 1996 et de 4 milliards de dollars U.S. en 1997. En outre, ces chiffres officiels sont probablement bien en deçà de la réalité, parce qu'ils ne comprennent pas les projets d'investissement financés à partir des bénéfices non

répartis des multinationales. On sait que l'afflux d'investissement direct étranger s'est accéléré encore davantage depuis. La grosse part de cet investissement est allée aux secteurs des produits chimiques (y compris les produits pharmaceutiques), de l'électronique et des services financiers. Les sociétés étrangères en Irlande comptent aujourd'hui pour environ 25 % du PIB, 50 % de l'emploi dans les industries manufacturières, 75 % de la production manufacturière et 85 % des exportations de marchandises.

Un ensemble particulièrement favorable de facteurs à court terme s'est combiné avec les facteurs à long terme pour produire le boom d'investissement direct étranger des années 90. En premier lieu, lorsque les perspectives pour le Marché européen unique se sont mises à reluire au début des années 90, l'euro-optimisme a commencé à remplacer l'euro-pessimisme de la deuxième moitié des années 80. Cela a amené les multinationales à rechercher des bases qui leur permettraient de prendre pied sur le nouveau Marché européen. En second lieu, le boom américain de 1993-2000 est arrivé juste à temps pour apporter à l'Europe de très grands flux de nouvel investissement direct étranger. En troisième lieu, un grand nombre des influences de demande et d'offre propres à l'Irlande qui ont déjà été mentionnées, à savoir la discipline budgétaire réacquise, les faibles taux d'intérêt réels, l'amélioration de la compétitivité-coûts internationale et la modération persistante des salaires, ont fait exploser les attentes et la rentabilité des entreprises installées en Irlande. Selon Walsh (2000), ces dernières années, le rendement du capital des multinationales américaines a été supérieur à 30 % en Irlande, comparativement à environ 10 % dans le reste de l'Europe. Compte tenu de toutes les conditions préalables à long terme favorables et des avantages à court terme de l'investissement en Irlande, au cours des sept dernières années, le pays a eu la part du lion (20 %) de l'accroissement des flux de capital direct des États-Unis vers l'Europe.

Naturellement, pour bien saisir les retombées de l'investissement direct étranger sur l'économie irlandaise, il importe de se rappeler la petite taille de

l'Irlande par rapport au reste du monde industrialisé. L'économie des États-Unis, en particulier, est 70 fois plus grande que celle de l'Irlande. Ainsi donc, même si les Américains transfèrent à l'Irlande une fraction, même très mince, de l'immense accumulation de leurs fonds, cela peut avoir d'énormes incidences sur le très petit espace économique irlandais.

L'accélération consécutive de l'investissement fixe des entreprises, particulièrement par les sociétés étrangères, s'est combinée avec le ralentissement des salaires sur les marchés du travail pour prolonger la phase non inflationniste du boom de l'emploi jusqu'à la fin de 1999. Une cadence plus rapide de l'investissement fixe joue contre l'inflation en augmentant plus rapidement qu'autrement la productivité du travail, et donc le ratio des salaires sur les prix. Cela a contribué à maintenir l'inflation des prix à un bas niveau pour une période prolongée en Irlande, même si les salaires nominaux prenaient de la vitesse. Le même phénomène a été observé aux États-Unis dans le sillage de l'accélération de la croissance de la productivité en 1986-2000. Là aussi, l'inflation des prix est demeurée faible malgré l'accélération des salaires nominaux. En Irlande, les pressions inflationnistes ne sont pas apparues avant que le taux national de chômage ne soit descendu aux alentours de 5 %. Aux États-Unis, il n'y avait pas d'indices d'une hausse fondamentale de l'inflation, même lorsque le taux national de chômage était en deçà de 4,5 % pendant la période 1998-2000.

Les leçons de l'expérience

Quelles grandes leçons les autres pays peuvent-ils tirer des actions irlandaises pour accroître la productivité à long terme et promouvoir l'emploi? Il y en a quatre, selon nous : (1) appuyer la libéralisation du commerce et de l'investissement internationaux, (2) se donner des politiques industrielle et fiscale avantageuses pour l'entreprise, (3) maintenir l'enseignement secondaire et postsecondaire gratuit ou à faible coût, et (4) bien veiller à ce que l'offre globale puisse répondre à l'expansion non inflationniste de la

demande globale. Une cinquième leçon : faire preuve de détermination, de constance et de patience. L'horizon sur lequel les bonnes politiques rapportent des dividendes dépasse nettement celui d'un seul mandat électoral.

La première leçon est que les petits pays ouverts comme le Canada doivent faire la promotion active et constante de la libéralisation du commerce et de l'investissement internationaux. La recherche contemporaine a établi au-delà de tout doute qu'une ouverture sans arrière-pensée sur l'extérieur accélère l'innovation technologique et la diffusion de la technologie dans l'économie intérieure, permet la spécialisation en procurant les bonnes économies d'échelle, garantit l'accès aux marchés internationaux, et raffermi la compétitivité des entreprises nationales en les soumettant à une concurrence internationale stimulante. Le Canada pourrait, par exemple, promouvoir la libéralisation du commerce avec l'Amérique latine et l'Asie, adopter une attitude plus accueillante à l'endroit de l'investissement direct étranger, et travailler avec les autres pays à chercher des règles de base définitives et internationalement acceptables pour l'investissement direct étranger.

La deuxième leçon est que l'activité commerciale fonctionne mieux dans un environnement à base de règles, transparent et convivial qui en augmente la rentabilité que dans un environnement discrétionnaire, arbitraire et hostile qui la diminue. Pendant plus de 40 ans, les politiques industrielle et fiscale irlandaises ont été des politiques d'apprentissage par l'expérience selon le premier type d'approche. Elles ont comporté une attitude généralement positive à l'endroit des affaires, une efficacité administrative dans le traitement des demandes et la réponse aux besoins, un faible taux d'imposition du revenu des sociétés (initialement pour les exportateurs et les fabricants, et désormais pour tous les secteurs), un généreux système de subventions, l'élimination des restrictions sur le choix des places d'affaires et la remise des bénéfices, la réalisation d'infrastructures convenables de transport et de communications entre l'Irlande et l'étranger, et des règles stables et transparentes.

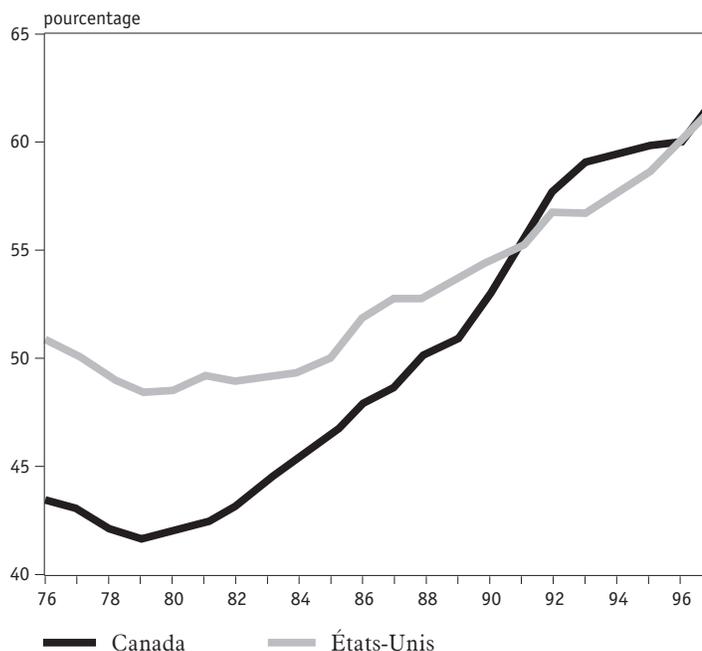
La troisième leçon à tirer des politiques irlandaises de promotion de la croissance concerne le rôle central que joue l'investissement dans l'enseignement secondaire et postsecondaire. La comparaison entre le Canada et les États-Unis, au graphique 8, est éclairante à cet égard. Jusqu'à tout récemment, il y avait un grand écart de scolarisation entre le Canada et les États-Unis. L'écart a été maximal en 1979, où 48 % des jeunes Américains (15-24 ans), contre seulement 42 % des jeunes Canadiens, fréquentaient l'école. Ensuite, tout au long des années 80, le taux global de scolarisation a augmenté résolument au Canada, mais beaucoup plus lentement aux États-Unis, de sorte que l'écart s'était entièrement refermé en 1991. Les taux de scolarisation étaient de 62 % en 1997, dans les deux pays. Nous disposons maintenant de preuves passablement convaincantes de l'incidence favorable du niveau d'instruction sur la qualité de la main-d'œuvre et la productivité du travail, et sur les salaires individuels et globaux (voir, par exemple, Acemoglu et Angrist, 2000). Les travailleurs qualifiés jouent un rôle clé dans le développement et la mise en œuvre de nouvelles technologies. L'instruction pourrait aussi constituer une arme contre l'inégalité croissante dans l'économie du savoir (Murphy, Riddell et Romer 1998).

La quatrième leçon a trait au dosage approprié de politiques de demande et d'offre au niveau global. Un net revirement de l'emploi a été le grand facteur sous-jacent du boom économique irlandais de 1994-2000. Le boom nous a donné confirmation qu'il y a deux conditions préalables à réunir pour une expansion non inflationniste de la production et de l'emploi. En premier lieu, la demande globale de biens et de services doit être soutenue par un mécanisme quelconque. En second lieu, le travail et le capital productif supplémentaires qui sont nécessaires pour soutenir la croissance de la production doivent être fournis sans augmentation de l'inflation.

Dans les petites économies ouvertes, la croissance de la demande globale naît souvent d'influences internationales qui échappent dans une large mesure à l'action de la politique économique intérieure. Dans le

Graphique 8

Taux de scolarisation de la population de 15-24 ans, Canada et États-Unis, 1976-1997



Sources : Statistique Canada; US Bureau of Labor Statistics.

cas de l'Irlande depuis 1993, ces influences externes ont été les expansions économiques simultanées aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans le reste de l'Europe, et la dépréciation de la livre irlandaise et de l'euro depuis 1996. Dans le cas du Canada depuis 1996, les influences internationales ont été l'expansion américaine et la dépréciation antérieure du dollar canadien. Un facteur d'atténuation a été les hausses et les baisses des prix mondiaux des exportations de ressources naturelles du Canada.

Mais diverses composantes de la politique intérieure irlandaise, et pas seulement les influences internationales, ont favorisé à la fois l'expansion de la demande et la réaction non inflationniste de l'offre de travail et de capital. Les trois plus importantes, qui ont été soulignées plus haut, sont la discipline budgétaire, la modération des salaires par voie de consensus, et la participation au Marché européen unique et à l'Union monétaire européenne. D'autres pays comme le Canada peuvent-ils suivre l'Irlande dans cette voie? La réponse est manifestement oui dans le cas de la discipline budgétaire et du libre-échange. La responsabilité budgétaire a retrouvé sa place au Canada après les

programmes fédéraux et provinciaux de consolidation budgétaire de 1995-1998. En outre, le Canada a un régime de libre-échange avec les États-Unis depuis 1989, et avec le Mexique depuis 1993. Dans ces cas-là, les leçons sont déjà assimilées.

D'autres composantes de la politique irlandaise, comme les conventions salariales nationales centralisées et la participation à une union monétaire continentale, sont propres au continent européen, et ne sont pas facilement transplantées ailleurs. Les institutions canadiennes de détermination des salaires sont bien différentes de leurs homologues irlandaises. La négociation salariale dans le secteur privé est entièrement décentralisée, même pour les 20 % des travailleurs canadiens qui sont syndiqués. Parce que l'histoire, la tradition et la culture jouent un rôle important dans les négociations salariales, il serait difficile de pousser les institutions canadiennes vers le genre de structure corporatiste consensuelle que l'Irlande s'est donnée. Cela ne signifie pas que la croissance des salaires ne peut pas se modérer au Canada. De fait, c'est ce qui a clairement été le cas au Canada ces dernières années. La part des salaires dans le revenu intérieur brut du Canada a oscillé autour de 56 % depuis 1995, c'est-à-dire en deçà du niveau de 60 % du milieu des années 70 et du début des années 90. De même, la compétitivité-coûts internationale du Canada depuis 1995 est plus forte qu'elle ne l'a jamais été au cours des 30 dernières années — sauf en 1986.

Les avantages économiques de la participation du Canada à une éventuelle union monétaire nord-américaine ou panaméricaine avec les États-Unis, et peut-être avec le Mexique et d'autres pays d'Amérique latine, sont chaudement débattus (Courchene et Harris 1999; Murray 2000). Du côté des avantages, il faut compter l'élimination du risque d'affaires découlant de l'instabilité des taux de change et de mésalignements souvent prolongés des monnaies, et la convergence assurée des taux d'intérêt canadiens et américains. Du côté des coûts, il faut compter la perte d'indépendance monétaire pour contrer les perturbations macro-économiques propres au Canada. Selon un vaste consensus, pour un très petit pays comme

l'Irlande, l'intégration monétaire dans une grande zone monétaire est la meilleure voie à suivre. L'élimination du risque de change et la convergence des taux d'intérêt irlandais vers les niveaux allemands ont été d'importants facteurs du succès économique de l'Irlande dans les années 90. Avec bien d'autres, je suis d'avis qu'il s'agit également de la solution économique optimale pour des pays de taille intermédiaire comme le Canada, mais qu'une Union monétaire nord-américaine n'est pas politiquement possible pour l'instant, à cause du manque d'intérêt aux États-Unis et de l'absence de légitimité politique au Canada (Buiter, 1999; Mundell, 2000; et Fortin, 2000).

Qu'est-ce qu'un pays comme le Canada peut faire de plus pour diminuer son chômage sans perdre la maîtrise de l'inflation? Les expansions récentes aux États-Unis et en Irlande font penser à deux orientations. En premier lieu, en tant que régulateur de la demande globale par sa gestion des taux d'intérêt à court terme, la Banque du Canada devrait laisser les reprises s'effectuer librement, et donc le taux de chômage national continuer de baisser, jusqu'à ce qu'il y ait des indices clairs de l'imminence d'une accélération des salaires et des prix. À cet égard, la Banque pourrait peut-être laisser l'inflation atteindre les 2 % à 3 %, comme la Réserve fédérale l'a fait au cours de la dernière décennie, plutôt que de la maintenir entre 1 % et 2 %, comme elle le fait depuis 1991. Cela serait une décision prudente, compte tenu de la preuve macro-économique récente (voir, par exemple, Akerlof, Dickens et Perry, 2000) selon laquelle, lorsque le taux d'inflation est déjà très bas, même une petite variation d'un demi-point du taux d'inflation pourrait être lourde de conséquences sur le niveau de chômage permanent auquel un pays peut aspirer.

En second lieu, l'expérience irlandaise révèle que la réduction du taux de chômage non inflationniste pourrait être facilitée par des politiques de taxation, de dépenses et de réglementation plus favorables à l'offre. Les baisses d'impôt sur le revenu des particuliers en Irlande semblent avoir favorisé une croissance modérée des salaires et une faible inflation. Cela pourrait être étendu à toutes sortes de politiques (de régle-

mentation et autres) qui retarderaient la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les politiques fiscale et budgétaire canadiennes doivent aussi se mettre à favoriser résolument l'accroissement des taux d'épargne et d'investissement — un aspect de la réforme fiscale qui n'a peut-être pas retenu suffisamment d'attention dans les récents débats au Canada. On pourrait y arriver en accélérant l'investissement en infrastructures, en diminuant la dette publique, en augmentant la déductibilité fiscale de l'épargne personnelle, et en réduisant les taux d'impôt statutaires et effectifs sur l'investissement des entreprises.

Conclusion

Entre 1989 et 2000, le revenu intérieur réel par habitant en Irlande a doublé, et le gros de l'augmentation est survenue au cours des sept dernières années. Il y a deux dimensions au boom économique de l'Irlande : (1) une augmentation à long terme rapide et continue de la productivité (production par travailleur) au taux annuel moyen de près de 3 % par an; et (2) un boom de l'emploi à court terme, qui a provoqué une expansion de 44 % du nombre d'emplois depuis 1993, le retour du taux d'emploi de la population en âge de travailler à son niveau du milieu des années 70, suivi d'une nouvelle croissance, et la baisse du taux de chômage, qui est passé de plus de 15 % à moins de 5 %.

Les politiques commerciale, industrielle, fiscale et d'éducation de l'Irlande ont fermement appuyé la rapidité de la croissance de la productivité à long terme. Cet appui vigoureux et constant n'est pas récent, mais il a commencé à prendre forme dans les années 50, et s'est vraiment confirmé dans les années 70. Les autres pays ont beaucoup à apprendre et à imiter dans ces domaines, au double niveau du contenu et de la persévérance.

Le boom de l'emploi à court terme a découlé de plusieurs évolutions, à la fois du côté demande globale et du côté offre globale. La poussée de la demande globale a eu lieu à la faveur d'une solide reprise, et la réponse de l'offre globale a su mater l'inflation jusqu'à la fin de 1999, grâce à une modération persistante des salaires sur les marchés du travail et à des afflux massifs d'investissement direct étranger sur les marchés des capitaux d'entreprise. Au niveau des politiques, la discipline budgétaire, la négociation consensuelle des salaires, et la participation de l'Irlande au Marché européen unique et à l'Union monétaire européenne ont été des facteurs clés de la croissance de la demande globale et de la réaction, modératrice d'inflation, de l'offre globale. Les autres pays peuvent s'inspirer dans une certaine mesure des succès irlandais. La discipline budgétaire, et l'appui pour la libéralisation du commerce et de l'investissement internationaux sont des politiques que tous les pays peuvent embrasser. D'autres politiques que l'Irlande s'est données, comme la négociation centralisée des salaires et la participation à une vaste union monétaire, sont particulières au contexte européen et seraient difficiles à imiter dans un cadre institutionnel différent.

Notes

* Cet article est une version abrégée d'une étude du boom irlandais préparée pour Industrie Canada. Sa version intégrale se trouve dans www.csls.ca sous *Observateur international de la productivité*. L'auteur remercie Industrie Canada de son soutien financier, ainsi que George Akerlof, Paul Beaudry, Olivier Blanchard, Andrew Sharpe et Brendan Walsh des échanges qu'il a eus avec eux et des conseils qu'il en a reçus. Courriel : pierre.fortin@uqam.ca.

1 Une mise en garde s'impose : ces dernières années, une proportion de plus en plus grande de la croissance du revenu intérieur de l'Irlande (produit sur le territoire irlandais) est venue de l'augmentation de l'activité des multinationales. Les paiements nets d'intérêts et de dividendes aux étrangers, qui sont monté en flèche, n'ont donc pas contribué à l'accroissement du revenu national irlandais (attribuable aux ressortissants irlandais). En 1999, ces paiements nets aux étrangers représentaient 12,5 % du PIB.

Références

- Acemoglu, Daron, et Josh Angrist (2000) « How Large Are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws, » dans B. Bernanke et J. Rotemberg (dir.), *NBER Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Akerlof, George A., William T. Dickens et George L. Perry (2000) « Near-Rational Wage and Price Setting and the Long-Run Phillips Curve, » *Brookings Papers on Economic Activity* 1, p. 1-44.
- Blanchard, Olivier (2000) *The Economics of Unemployment: Shocks, Institutions, and Interactions*. The 2000 Lionel Robbins Lectures, London School of Economics.
- Buiter, Willem H. (1999) « The EMU and the NAMU: What Is the Case for the North American Monetary Union? » *Analyse de politiques* 25, septembre, p. 285-305.
- Coe, David T., et Elhanan Helpman (1995) « International R&D Spillovers, » *European Economic Review* 39, mai, p. 859-887.
- Courchene, Thomas J., et Richard G. Harris (1999) « From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration, » *Commentary* 127 (Toronto: C.D. Howe Institute).
- Fortin, Pierre (2000) « Should Canada Dump its Floating Regime? » *World Economic Affairs* 3, automne, p. 43-47.
- Mundell, Robert A. (2000) « Fixed Against Flexible Exchange Rates: Interview with Robert Mundell, » *World Economic Affairs* 3, automne, p. 57-61.
- Murphy, Kevin M., W. Craig Riddell et Paul M. Romer (1998) « Wages, Skills, and Technology in the United States and Canada, » dans E. Helpman (dir.) *General Purpose Technologies and Economic Growth* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Murray, John (2000) « Revisiting the Case for Canada's Flexible Exchange Rate, » *World Economic Affairs* 3, automne, p. 49-55.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1999) *Irlande. Études économiques de l'OCDE* (Paris : OCDE).
- Walsh, Brendan (2000) « What Can Canada Learn from the Irish Economic Boom? » document de travail non publié, Industrie Canada, Ottawa.