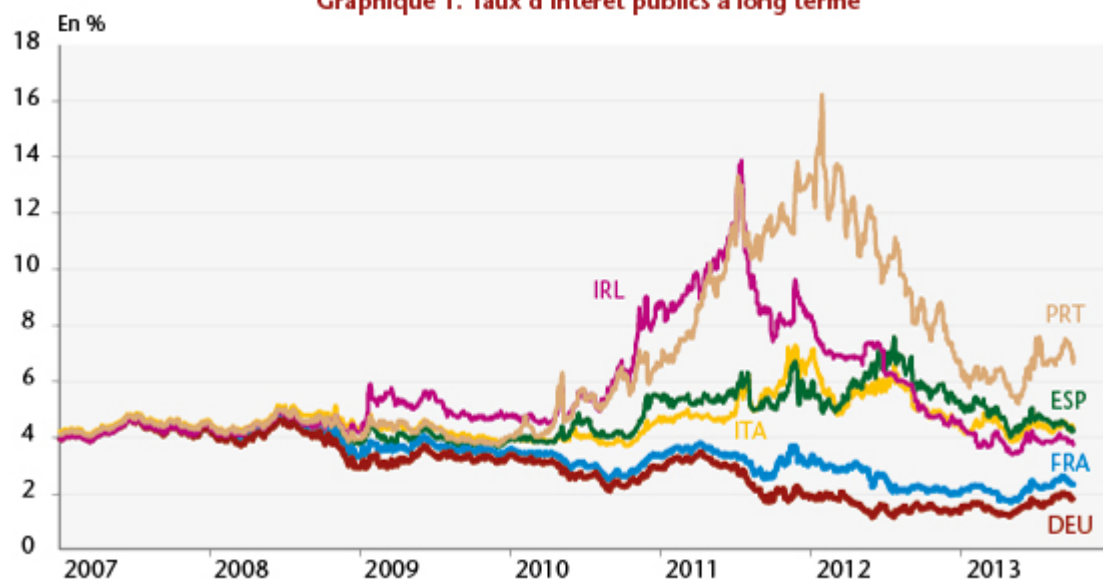


Au royaume des aveugles, les Irlandais sont-ils les rois ?

par [Christophe Blot](#)

Le 15 décembre 2013, l'Irlande est sortie du plan d'aide de 85 milliards d'euros accordé en novembre 2010 par le FMI et l'Union européenne. Cette annonce a deux conséquences directes. D'une part, le gouvernement irlandais, ne recevant plus de financement de ces deux institutions, devra couvrir l'intégralité de ses besoins de financement sur les marchés financiers. La baisse significative des taux d'intérêt souverains, en particulier au regard des taux en vigueur sur les dettes portugaises, espagnoles ou italiennes (graphique 1), montre que cette sortie du plan de sauvetage se fera sans surcoût. En effet, le taux de marché est aujourd'hui équivalent à celui payé par le gouvernement en contrepartie des 85 milliards d'euros d'aide reçue. Le gouvernement irlandais n'avait d'ailleurs pas attendu la fin de l'aide internationale pour réaliser, avec succès, des émissions obligataires. D'autre part, le gouvernement sort de la tutelle de la troïka (UE, BCE et FMI) et retrouve ainsi des marges de manœuvre en matière budgétaire. Toutes les contraintes ne seront pas levées pour autant puisque l'Irlande est toujours tenue de respecter les règles budgétaires en vigueur dans l'Union européenne. La dette publique, qui dépasse 120% du PIB, devra être ramenée à 60% en 20 ans et le déficit budgétaire réduit à 3% d'ici 2015. L'austérité devra donc se poursuivre en 2014, 2015 et sans doute bien au-delà.

Graphique 1. Taux d'intérêt publics à long terme



Source : Datastream.

Dans ces conditions, l'annonce sera finalement assez neutre du point de vue économique et social. Il reste que certains pourraient être tentés de voir dans l'exemple irlandais que le plan d'aide et surtout la cure d'austérité qui l'a accompagné peuvent être couronnés de succès. L'austérité aurait donc porté ses fruits chez l'ancien « tigre celtique », ce qui doit encourager la Grèce et le Portugal à poursuivre leurs efforts. Qu'en est-il réellement ? Il faut d'emblée souligner le caractère fallacieux de l'argument qui s'appuie uniquement sur un critère de performance économique indéniablement meilleure pour l'Irlande. Le taux de chômage, en baisse de 2 points depuis 2012, s'élève aujourd'hui à 12,9% contre 15,6% au Portugal et plus de 25% en Grèce ou en Espagne. Depuis la fin de l'année 2010, le PIB irlandais a progressé de 2,3% alors qu'il a reculé de 5,6% au Portugal et de 3% en Espagne.

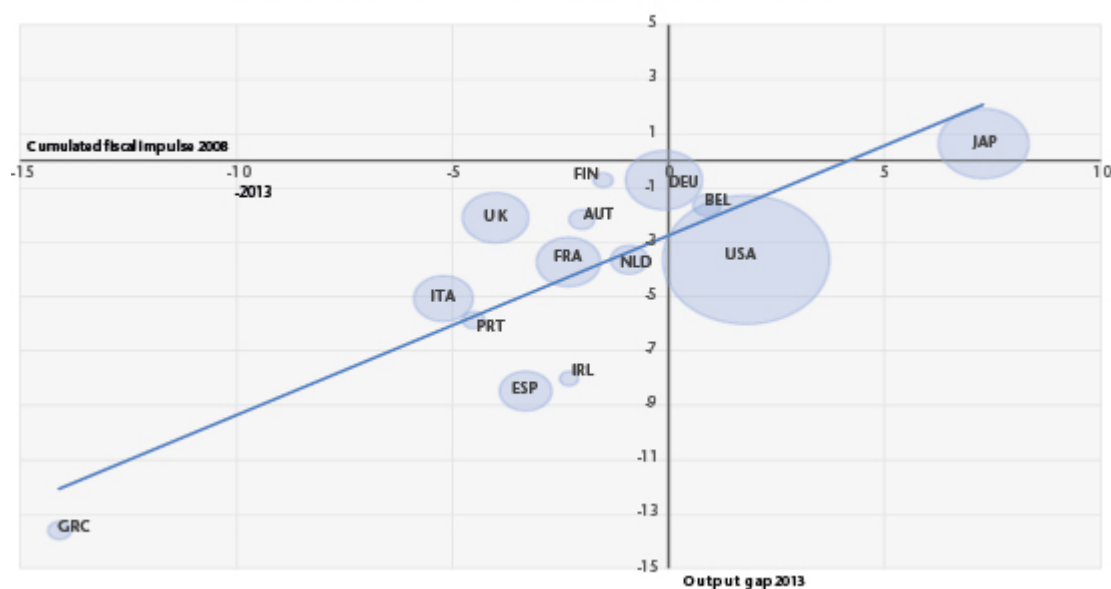
L'efficacité d'une stratégie de politique économique peut être évaluée de deux manières, soit en la comparant à une stratégie alternative d'absence d'austérité ou de moindre austérité, soit en tentant d'évaluer les effets de cette politique « toutes choses égales par ailleurs », soit ici à politique monétaire inchangée, à niveau de compétitivité donnée, ... L'économiste recourt alors généralement à une analyse économétrique. Une telle évaluation va bien au-delà de

l'objectif que l'on peut attribuer à ce billet mais il n'en demeure pas moins que l'on peut tenter de préciser quelques éléments.

Sur le plan empirique, les analyses récentes montrent que l'effet de l'austérité sur l'activité économique est indubitablement négatif. Le multiplicateur, mesurant l'impact sur l'activité d'un point d'effort budgétaire[11], est surtout plus fort lorsque le niveau de chômage est élevé[2], lorsque la politique monétaire est contrainte par le niveau plancher au-delà duquel elle ne peut plus baisser les taux d'intérêt de court terme, et lorsque le système financier se trouve en situation de crise. Le niveau du chômage, la crise financière qui a secoué l'Irlande après l'éclatement de la bulle immobilière et les imperfections de la transmission de la politique monétaire unique sur les taux d'intérêt des pays de la zone euro en crise sont autant de facteurs qui semblent indiquer que l'effet multiplicateur des restrictions budgétaires mises en œuvre par le gouvernement irlandais est certainement élevé. S'il n'existe pas d'évaluation économétrique de l'austérité irlandaise, le graphique 2 montre qu'il y a bien une corrélation entre l'impulsion budgétaire cumulée de l'Irlande entre 2008 et 2013 et l'écart de production. Ce dernier, qui mesure la distance entre le niveau observé du PIB et son potentiel est estimé à plus de 9 points par l'OCDE pour l'année 2013. Si la politique budgétaire ne peut être tenue seule responsable de cette situation, l'austérité aura contribué à creuser cet écart de production depuis 2011. Comparativement à la Grèce, au Portugal ou à l'Espagne, il se pourrait que les conséquences soient moins fortes en Irlande. La meilleure position de l'économie irlandaise en termes de compétitivité, en particulier de compétitivité hors-prix, la fiscalité avantageuse pour les entreprises multinationales ou la moindre exposition relative de l'Irlande aux autres pays de la zone euro peuvent contribuer à expliquer cette situation. La crédibilité du gouvernement irlandais aux yeux des marchés a par ailleurs

sans doute été plus forte comme en témoigne la moindre envolée des taux. D'une part, le déficit budgétaire irlandais résulte plus de la crise bancaire et immobilière, qui a provoqué une forte récession, que de l'inefficacité du système fiscal ou d'une mauvaise gestion des dépenses publiques. L'Irlande dégagait d'ailleurs des excédents budgétaires avant la crise. D'autre part, l'Irlande a déjà fait l'expérience d'un épisode de consolidation budgétaire au cours des années 1980, ce qui a pu convaincre les marchés de la crédibilité du gouvernement à stabiliser ses finances publiques. Pour autant ces arguments n'indiquent pas que l'épisode de consolidation aurait eu un effet positif ou même nul. De fait, l'Irlande a bien connu une nouvelle récession en fin d'année 2012.

Graphique 2. Impulsion budgétaire et écart de production



Sources : OCDE, calculs OFCE.

Par ailleurs, l'analyse, réalisée dans le second rapport iAGS ([independant Annual Growth Survey](#)), en variante d'une stratégie alternative d'austérité budgétaire, montre que l'Irlande gagnerait (ou aurait gagné) en moyenne 1,2 point de croissance par an entre 2011 et 2015 si le gouvernement avait choisi d'étaler l'austérité dès 2011, c'est-à-dire de limiter les impulsions budgétaires à 0,5 % du PIB. Dans ces conditions, l'Irlande aurait évité une deuxième récession. Il

est donc indéniable que la stratégie d'austérité budgétaire, telle qu'elle a été mise en œuvre en Irlande, a été coûteuse en termes de croissance. Il faut toutefois souligner que dans un scénario alternatif d'étalement de l'austérité dès 2011, la dette publique n'aurait pas atteint le seuil de 60% en 2032, date à laquelle les dettes publiques devraient converger puisque les règles budgétaires soulignent la nécessité de converger vers ce seuil de 60 % du PIB au rythme de $1/20^e$ par an. Il y a donc bien un arbitrage entre les objectifs de consolidation et l'objectif de croissance et de plein-emploi.

Certes, l'Irlande s'en sort mieux que d'autres pays de la zone euro. Mais, il faudrait sans doute être aveugle pour considérer que la sortie du plan d'aide témoigne du succès de la politique d'austérité budgétaire. Les perspectives de croissance sont plus favorables en Irlande qu'elles ne le sont au Portugal, en Grèce ou même en Espagne et en Italie (voir [ici](#) les prévisions de l'OFCE pour la zone euro). Pour autant, cet argument ne doit pas faire oublier que le PIB par tête de l'Irlande est aujourd'hui inférieur de 12 % à ce qu'il était avant la crise. Le taux de chômage dépasse 12 % et les inégalités se creusent.

[1] Voir Heyer ([ici](#)) pour une synthèse de cette littérature.

[2] Un niveau élevé de chômage accroît les contraintes de liquidité des ménages.