

Monographie Pays

Irlande

Introduction

Avant même la crise, l'Irlande faisait figure d'exception en Europe. Tout au long des années 1990, la croissance rapide du pays a permis d'augmenter considérablement le niveau de vie de la population, jusqu'à être qualifié de « Tigre celtique », en référence à la croissance des pays asiatiques. L'Irlande avait été en mesure de passer d'un des pays les plus pauvres d'Europe à l'un des plus riches en l'espace de vingt ans, avec un chômage particulièrement bas et une dette publique fortement réduite. En 1999, la croissance du pays s'élevait ainsi à plus de 11 % du PIB. En 2006, l'Irlande accueillait pour la première fois plus de 100 000 immigrants¹, majoritairement en provenance des pays de l'est de l'Union européenne : leur taux d'emploi avoisinait les 76 % en 2008².

Cette réussite économique n'en a que plus masqué certains déséquilibres du marché du travail révélés avec la crise. Les financements européens alliés à une réduction sensible de la fiscalité ont largement contribué au surinvestissement dans certains secteurs et à la généralisation de prêts immobiliers à risque.

La crise a eu un impact particulièrement important sur le marché du travail, conduisant à une forte hausse du chômage, du chômage de longue durée et de celui des moins de 25 ans. La réorganisation de l'économie irlandaise du marché des biens vers celui des services, spécifiquement dans les nouvelles technologies, a en effet provoqué une certaine inadéquation de compétences entre la demande et l'offre de travail. Ce déséquilibre structurel de grande ampleur n'a pourtant conduit à une série de réformes qu'en 2012.

Le cadre du marché du travail irlandais était resté quasi inchangé depuis 1998, se fondant sur un droit du travail souple et un faible accompagnement du demandeur d'emploi. Les réformes menées en Irlande, en parallèle du plan d'aide de la troïka, ont entrepris de le remodeler en profondeur afin de remédier à ses déséquilibres. Les mesures ainsi mises en œuvre ont consisté en :

- une refonte des systèmes de formation professionnelle ;
- une réorientation du SPE fondé sur un accompagnement plus personnalisé et plus exigeant ;
- et la rationalisation et le renforcement des autres politiques actives du marché du travail.

En 2015, la croissance du pays devrait s'élever à 6,2 % du PIB après une croissance à 5,2 % l'an passé. Cette embellie économique devrait contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi. Elle ne saurait masquer cependant la persistance de certaines problématiques structurelles.

¹ Données Central Statistics Office (CSO), Dublin.

² www.migrationpolicy.org

Quelques chiffres relatifs au marché du travail : 2007-2014

	2007	2011	2014
Taux d'emploi (15 à 64 ans)	69,2 ^b	58,9	61,7
Taux de chômage			
de la population totale (15 à 64 ans)	4,8 ^b	14,9	11,5
des jeunes (moins de 25 ans)	9,1	29,1	23,9
Incidence du chômage de longue durée (en % du nombre total de chômeur)	30,0 ^b	59,3	59,2
Part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié total (15 à 64 ans)	8,5 ^b	10,1	9,3
Indice de protection des contrats permanents	1,98*	1,98	2,07***
Indice de protection des contrats temporaires	0,71	0,71	1,21***
Salaire mensuel minimum brut (au premier semestre), en euros	1 402	1 462	1 462
Taux de croissance du salaire horaire réel	1,3	-2,8	-2,6***
Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie et les services	27,2*	28,1**	28,4 ^p
Coin socialo-fiscal (personne célibataire sans enfant)	22,2	25,8	28,2
Taux de risque pauvreté (seuil : 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux)	17,2	15,2	14,1***
Coefficient de Gini du revenu disponible	31,3	29,8	30,0***

Les sources et les définitions sont reportées dans l'Annexe 1 du Tome 1 du rapport.

* : donnée disponible seulement pour 2008

** : donnée disponible seulement pour l'année 2012

*** : donnée disponible seulement pour l'année 2013

^b : rupture de série

^p : provisoire

Sommaire

1	Eléments de contexte	4
1.1	Une crise de grande ampleur	4
1.1.1	Un enchaînement de crises de différentes natures	4
1.1.2	Une contraction persistante du marché du travail entraînant une modification profonde de la structure du chômage	6
1.2	Mesures conjoncturelles mises en œuvre lors de la crise	10
1.2.1	Les mesures prises au début de la crise sont concentrées en priorité sur des objectifs budgétaires	10
1.2.2	Dans ce contexte, seules quelques mesures ont porté sur le marché du travail	11
1.3	Réformes structurelles marquantes engagées avant 2008	12
1.3.1	Réformée en 1998, la politique irlandaise du marché de l'emploi se fondait sur le « National Employment Action Plan »	12
1.3.2	Une politique relativement inefficace, comportant peu de mesures d'activation, pourtant progressivement instaurées dans les autres pays de l'Union Européenne	13
2	Les réformes du marché du travail mises en œuvre	14
2.1	Situation des institutions du marché du travail avant la crise	14
2.1.1	Un droit du travail souple	14
2.1.2	Un système d'indemnisation du licenciement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi peu incitatif au retour à l'emploi	14
2.1.3	Un dialogue social important, mais en perte de vitesse	15
2.1.4	Un système éducatif et de formation professionnelle en décalage avec les besoins du marché du travail	15
2.2	Méthodes utilisées afin de définir et conduire les réformes	15
2.2.1	Un premier train de réformes homogène mené sous la tutelle de la Troïka en 2011, indépendamment de la majorité au pouvoir	15
2.2.2	Une démarche d'amélioration continue impliquant l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi de manière décentralisée	16
2.3	Axes de réformes	16
2.3.1	Une démarche volontariste de réforme du service public de l'emploi	16
2.3.2	Un effort majeur d'adaptation de l'offre éducative et de formation	21
2.3.3	Une décentralisation de la négociation collective	23
2.3.4	Une action sur le coût du travail prenant plusieurs formes	23
2.3.5	En matière de droit du travail, l'accès au juge a été simplifié	24
3	Situation actuelle du marché du travail	25
3.1	Une baisse du chômage très significative et continue depuis 3 ans	25
3.2	Des réformes axées sur les politiques actives, intervenues tardivement	26

1 Éléments de contexte

1.1 Une crise de grande ampleur

1.1.1 Un enchaînement de crises de différentes natures

La crise de l'emploi en Irlande revêt une dimension toute particulière car elle résulte d'un enchaînement de cinq crises successives d'importance majeure ayant conduit le pays à solliciter l'aide internationale.

Une première crise immobilière

La première de ces crises est immobilière. L'entrée de l'Irlande dans la zone euro a contribué à la chute des taux d'intérêt qui a nourri un bulle spéculative autour de l'immobilier. L'excès de l'offre de logement et le durcissement des conditions de financement ont progressivement entraîné l'éclatement de la bulle sur ce marché. Les prix de l'immobilier ont ainsi baissé de 50 % entre 2007 et 2010³.

Une rapide propagation au secteur bancaire...

La crise immobilière se propage par la suite aux banques en raison du poids des prêts aux particuliers dans leurs bilans. Une nouvelle crise bancaire, amplifiée par la crise internationale, contraint le gouvernement à intervenir afin de sauver certaines banques. Entre 2008 et 2009, le secteur bancaire s'est contracté de 14 %, et quatre des grandes banques irlandaises ont fait faillite⁴.

... entraînant une contraction majeure de l'économie réelle...

Avec une contraction de 14 % du PIB entre 2008 et 2009, la crise s'est diffusée à l'économie réelle. Elle entraîne une chute de la demande intérieure et du secteur de la construction, les exportations suivant la même tendance⁵. Cette baisse a été d'autant plus marquée que la croissance presque sans discontinuité du pays au cours des vingt années précédentes et la hausse des salaires avaient contribué à la hausse du taux de change réel, induisant une baisse de compétitivité de l'économie irlandaise.

... ainsi qu'une hausse de la dette publique

La dette publique irlandaise a rapidement dépassé 120 % du PIB. Ne parvenant plus à se financer sur les marchés, l'Etat a dû faire appel à l'aide internationale en 2010.

Ces crises conduisent à une forte dégradation de la situation du marché du travail et au développement du chômage de masse

Dans ce contexte le marché du travail se contracte très fortement : le nombre d'emplois total baisse de 14 % entre 2008 et 2012. Le pic de chômage est atteint fin 2011 avec un taux de 15,1 %, qui redescendra progressivement à 9,5 % au troisième trimestre 2015, soit un niveau

³ Audition par le COE de M. Philip O'connell, directeur du Geary Institute – UCD Dublin, le 2 juin 2015.

⁴ Audition par le COE de M. Philip O'connell, op. cit.

⁵ Nathanaël Mason-Schuler (2014), « Irlande : le retour du Tigre celtique ». *Les notes de Benchmark*, Institut de l'Entreprise, décembre.

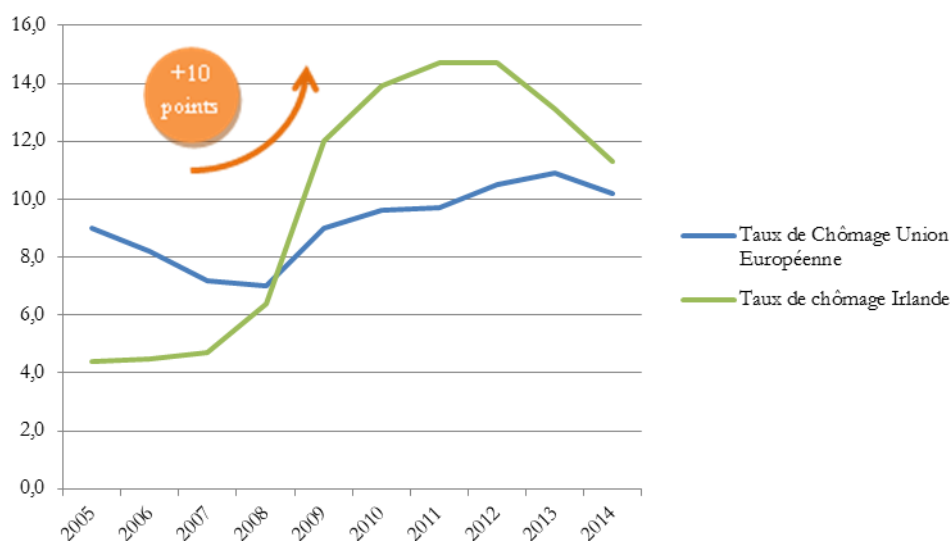
toujours bien supérieur à celui prévalant avant 2008. Le taux de chômage ne s'élevait qu'à un peu plus de 4 % au début 2007⁶.

Révéléateur supplémentaire de cette situation difficile, le taux d'activité a diminué de 6 %, soit l'évolution la plus marquée des pays de l'OCDE entre 2008 et 2013⁷.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que 20 % des enfants vivaient en 2012 dans une famille où aucun parent ne travaille, soit presque le double du taux constaté en Irlande en 2007 et le pourcentage le plus élevé de l'Union européenne.

Il a fallu attendre 2012 pour que le taux d'emploi remonte et que le taux de chômage diminue pour se rapprocher de la moyenne européenne, alors même que les résultats de l'Irlande étaient bien meilleurs que cette moyenne avant la crise.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage en Irlande et en Union européenne

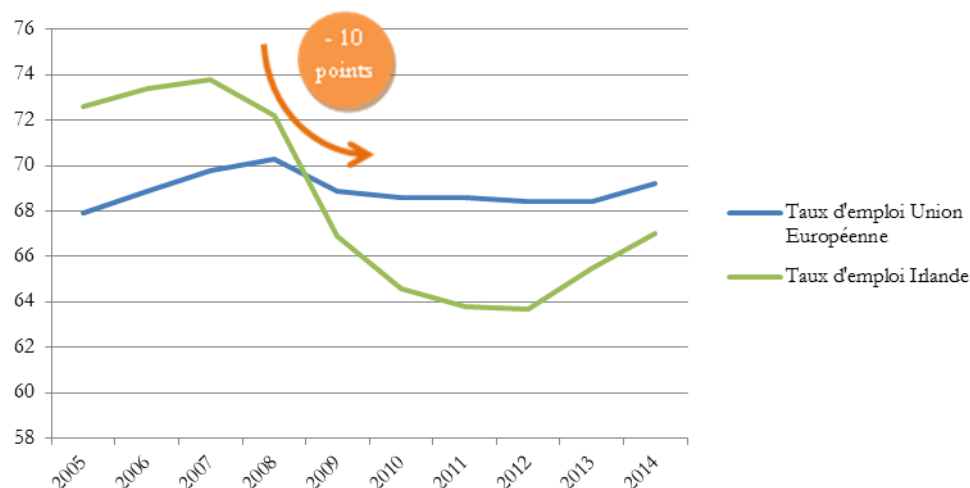


Source : données Eurostat.

⁶ Données OCDE.

⁷ OCDE (2013), «Irlande », *Études économiques de l'OCDE*, septembre.

Graphique 2 : Évolution du taux de d'emploi en Irlande et en Union européenne



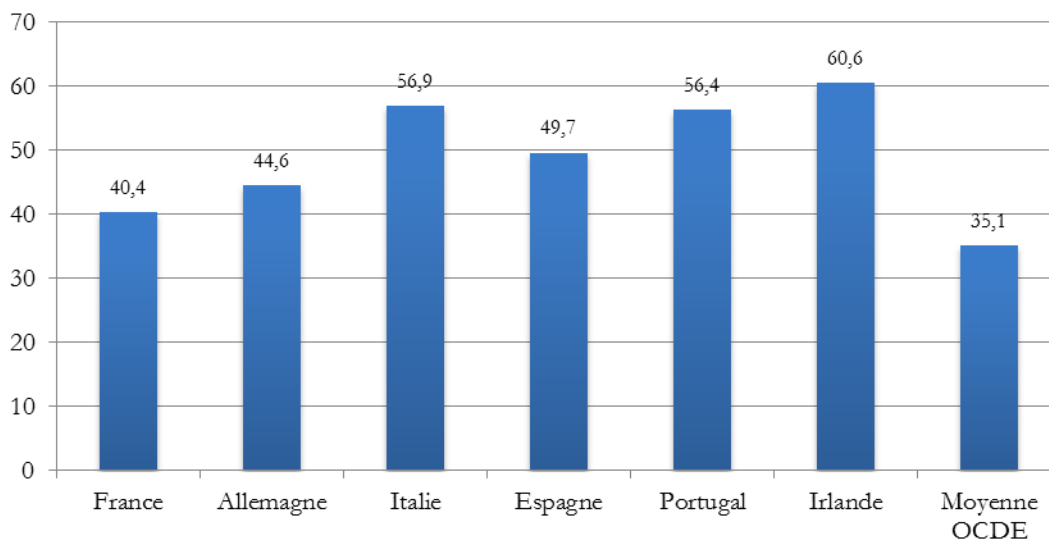
Source : données Eurostat.

1.1.2 Une contraction persistante du marché du travail entraînant une modification profonde de la structure du chômage

Du chômage conjoncturel au chômage de longue durée

En 2007, le chômage de longue durée ne représentait que 30 % du chômage total, dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'un des faits les plus marquants de la crise du marché du travail est son explosion à un niveau supérieur à celui de la majorité des pays de l'Union européenne.

Graphique 3 : Taux de chômage de longue durée en 2013



Source : données OCDE.

Depuis 2012, il représente 60 % du chômage total, un niveau bien supérieur à celui d'avant crise, pesant sur la reprise économique et contribuant à un appauvrissement considérable des ménages concernés.

Caractérisé sur la recherche d'une grande fluidité des relations de travail, le marché de l'emploi irlandais n'a pas été en mesure, au cœur de la crise, de maintenir un nombre de créations d'emplois supérieur au nombre de destructions. Cela tient bien sûr d'abord à la conjoncture économique, mais d'autres raisons ont encore accentué cette tendance.

Faute d'intervention rapide dès le début du cycle récessif, c'est la structure même du chômage qui a été modifiée :

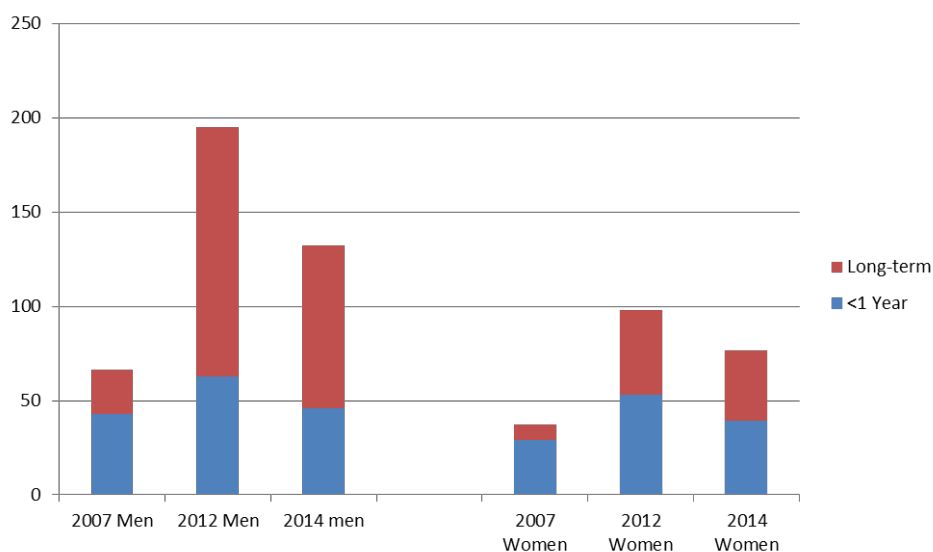
- l'Irlande n'a pas engagé de politique active ni réformé sa législation avant 2012 hors accords de modération salariale ;
- l'accompagnement des nouveaux chômeurs n'était ni suffisamment renforcé, ni assez précoce pour permettre un retour efficace et rapide vers l'emploi⁸.

Un chômage de longue durée qui touche particulièrement certaines catégories d'actifs

- Des disparités importantes selon le sexe :

Même si le nombre total de chômeurs de longue durée a diminué depuis 2012 (graphique 4), deux tiers des demandeurs d'emploi sont actuellement chômeurs de longue durée. Cela concerne, à hauteur des deux tiers, des hommes et peut s'expliquer notamment par la chute du secteur du BTP, dont la main-d'œuvre est très majoritairement masculine, à la suite du krach des prix de l'immobilier.

Graphique 4 : Décomposition du chômage selon l'ancienneté et le sexe en Irlande



Source : audition par le COE de M. Philip O'Connell, le 2 juin 2015

- La jeunesse irlandaise sensiblement affectée :

Entre 2007 et 2012, le nombre total d'emplois a baissé de 14 %. Il a ensuite progressé de 6 % entre 2012 et 2014.

⁸ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

La crise a eu des effets disparates selon les tranches d'âge. Les jeunes Irlandais (15-24 ans) ont particulièrement été touchés dans leur accès à l'emploi (tableau 1 et tableau 2) : entre 2007 et 2012, le taux de chômage des 15-24 ans a augmenté de 19 points, soit deux fois plus que celui des plus de 25 ans (9 points).

Le taux de jeunes n'étant ni en formation ni en emploi se situait encore en 2012 au-dessus de la moyenne européenne (18,7 % contre 13,1 %), juste derrière la Grèce et l'Italie et au même niveau que l'Espagne. L'essor du temps partiel pour cette tranche d'âge souligne les difficultés d'insertion de nombreux jeunes : on observe une hausse de 20 % du temps partiel chez les jeunes au cours des dernières années. Il serait subi dans 41 % des cas⁹.

Cette situation doit cependant être légèrement nuancée : si le nombre de personnes en emploi a plus fortement baissé chez les moins de 25 ans (tableau 1), en revanche la hausse du nombre de chômeurs de cette tranche d'âge est deux fois plus faible que chez les plus de 25 ans (tableau 2). Ce décalage entre l'évolution du nombre de jeunes en emploi et l'évolution du nombre de jeunes au chômage s'explique notamment par une tendance à l'allongement des études qui avait commencé avant la crise. Nombre de jeunes ayant perdu leur emploi ou craignant de ne pas en trouver ont fait le choix de prolonger ou de reprendre leur formation. À long terme, cela devrait permettre une meilleure adéquation des qualifications avec les besoins du marché du travail irlandais¹⁰.

Tableau 1 : Évolution du nombre d'emplois et du taux d'emploi par tranches d'âge.

	2007	2012	2104	2007-2012	2012-2014
Emploi (000)					
15 – 24 ans	333	154	152	-55%	-1%
25 ans et au-delà	1,823	1,695	1,786	-7%	5%
Ensemble	2,156	1,849	1,939	-14%	4%
Part des jeunes (%)	16%	8%	8%		
Taux d'emploi (%)					
14 – 24 ans	50%	28%	29%	-44%	3%
Ensemble	69%	59%	63%	-14%	6%

Source : audition par le COE de M. Philip O'Connell, le 2 juin 2015

⁹ Commission Européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

¹⁰ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

Tableau 2 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi et du taux de chômage par tranches d'âge.

	2007	2012	2104	2007-2012	2012-2014
Chômage (000)					
15 – 24 ans	31	59	39	90%	-34%
25 ans et au-delà	74	236	175	221%	-26%
Ensemble	105	295	215	181%	-28%
Part des jeunes (%)	30%	20%	18%		
Taux de chômage (%)					
14 – 24 ans	9%	28%	20%	226%	-27%
Ensemble	5%	14%	10%	198%	-28%

Source : audition par le COE de M. Philip O'Connell, le 2 juin 2015

Un phénomène d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail susceptible d'entretenir le chômage de longue durée

L'économie irlandaise s'est réorientée vers de nouveaux marchés, exigeant des compétences différentes de celles développées par les actifs irlandais au cours des dernières décennies. Cette évolution a entraîné une forte inadéquation entre l'offre et la demande de travail :

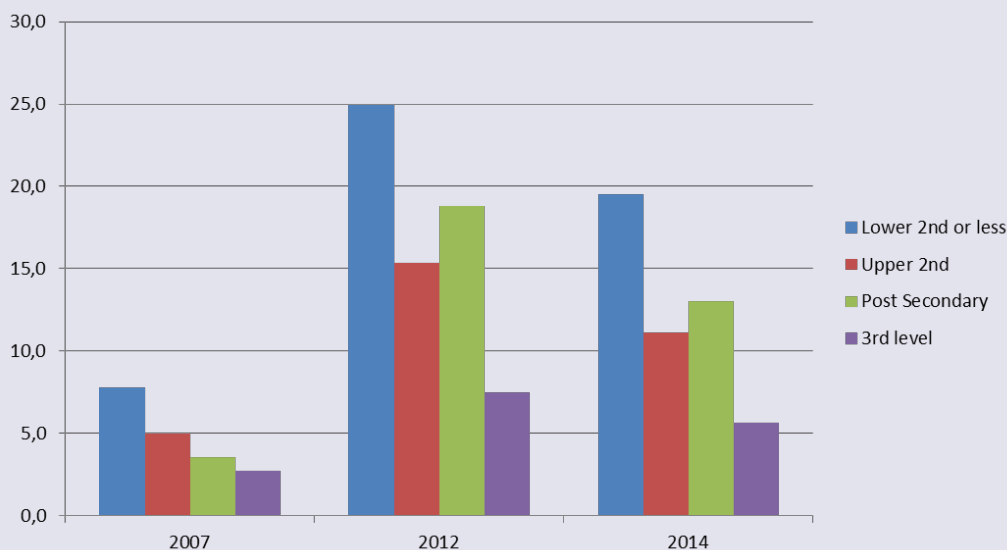
- de 2008 à 2009, 200 000 postes ont été supprimés dans le BTP, et 24 500 dans la fonction publique ;
- à l'inverse, l'économie s'est restructurée vers le secteur des services, demandant des compétences élevées dans les domaines techniques, scientifiques et des technologies de l'information. Ainsi, le secteur des technologies de l'information et de la communication a connu une croissance de 16 % de juillet 2013 à juillet 2014. Au cours de la même période, 42 % des actifs estimaient ne pas avoir de compétences liées au digital et 50 % des entreprises de ce secteur déclaraient avoir des difficultés à recruter¹¹.

Cette situation contraint l'Irlande à réformer l'ensemble de son processus d'éducation et de formation afin de permettre le développement de nouvelles compétences et la reconversion de ses actifs (encadré 1).

¹¹ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *Commission Staff Working document*, février.

Encadré 1 : La décorrélation entre taux de chômage et niveau d'éducation.

Graphique 5 : Évolution du taux de chômage par niveau d'éducation en Irlande



Source : audition par le COE de M. Philip O'Connell, le 2 juin 2015

En 2007, le taux de chômage était inversement proportionnel au niveau d'éducation. On observait une corrélation forte entre les deux variables. Passé cette date, certains actifs ayant bénéficié d'un enseignement post-secondaire connaissent un taux de chômage plus élevé que d'autres, au niveau d'éducation plus faible. Le résultat s'expliquerait entre autres par une inadéquation récente entre les qualifications de la population active et celles demandées sur le marché du travail.

1.2 Mesures conjoncturelles mises en œuvre lors de la crise

1.2.1 Les mesures prises au début de la crise ont été concentrées en priorité sur des objectifs budgétaires

Eu égard à la spécificité de la crise irlandaise, la majorité des mesures prises au début de la crise se sont focalisées sur la réduction de la dépense publique. Peu d'entre elles ont concerné le marché du travail.

L'Irlande réduit dès 2008 ses dépenses avant même de solliciter la troïka (FMI, BCE, Commission européenne) pour un montant de 67,3 milliards d'euros.

Parmi les mesures phares, le pays entreprend ainsi :

- la baisse de la masse salariale dans la fonction publique ;
- la réduction des pensions de fonctionnaires ;

- la réduction de 10 % des dépenses de l'État entre 2010 et 2013 (soit 6 milliards d'euros)¹² ;
- le taux d'imposition des entreprises est maintenu à 12,5 % ;
- le taux de TVA est réduit de 13,5 % à 9 % de manière temporaire jusqu'en 2013 pour les biens liés au tourisme.

1.2.2 Seules quelques mesures ont porté sur le marché du travail

Une réduction sensible des prestations sociales

Le plan de réformes structurelles lié au soutien financier de la troïka s'est notamment traduit par le gel des prestations sociales tout au long du processus. Il a également conduit à des baisses ciblées, mais importantes de certaines prestations à hauteur de 750 millions d'euros en 2010 concentrées sur les bénéficiaires d'allocations chômage et familiales :

- les prestations sociales versées aux moins de 65 ans, ont connu une baisse forfaitaire allant de 3,5 % à 4,2 %, permettant de réduire la dépense publique de 425 millions d'euros ;
- les allocations chômage ont été progressivement réduites de 188 à 160 puis 144 euros par semaine pour les moins de 25 ans ;
- les allocations familiales ont été réduites de 16 euros par mois, soit une économie de 221 millions d'euros¹³.

La réduction du coût du travail, outil de maintien de la compétitivité

Rapidement après le début de la crise, le gouvernement entreprend de restaurer la compétitivité de l'économie irlandaise. Cette amélioration passe notamment par une modération salariale forte à travers plusieurs mesures :

- Dans le cadre du mémorandum de réforme associé au soutien de la Troïka¹⁴ :
 - le salaire minimum, a été temporairement réduit de 8,50 à 7,50 euros durant un an¹⁵ ;
 - l'*inability to pay clause*¹⁶ est élargie, et peut être invoquée à plusieurs reprises par l'employeur. Celle-ci permet de geler les hausses de salaires prévues dans les accords, si l'employeur est en mesure de démontrer que ces hausses engendreraient une perte sérieuse de compétitivité et d'emplois..
- des mesures de réduction de temps de travail ont été largement utilisées au sein des entreprises ;
- les secteurs intensifs en main-d'œuvre ont également diminué les salaires horaires (hôtellerie, restauration, construction) ;

Au total, l'Irlande est le pays qui aura appliqué la plus forte modération salariale en Europe entre 2008 et 2010.

Malgré les efforts consentis elle n'a pas totalement retrouvé son niveau de compétitivité initial :

¹² Mason-Schuler N.(2014), « Irlande : le retour du Tigre celtique ». *Les notes de Benchmark*, Institut de l'Entreprise, décembre.

¹³ Mason-Schuler N.(2014), *ibid.*

¹⁴ Commission Européenne, *Ireland Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality* (2010), décembre.

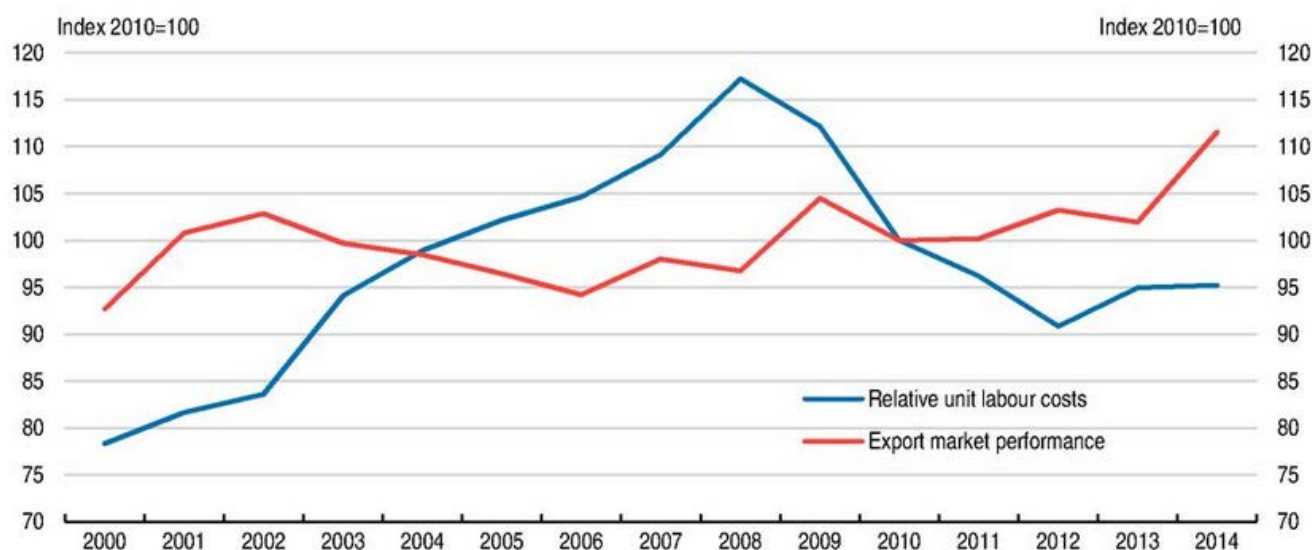
¹⁵ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

¹⁶ Littéralement, « clause d'incapacité de paiement ».

- le coût unitaire du travail relatif est revenu au niveau de 2003, mais est encore supérieur au niveau du début des années 2000 ;
- la productivité des salariés a baissé en raison de la recomposition de l'économie dans de nouveaux secteurs.

Pour autant, la modération salariale importante combinée à l'orientation des exportations vers les marchés américains et anglais en regain de croissance a largement contribué à une reprise irlandaise fondée sur les exportations¹⁷.

Graphique 6 : Indicateurs de coût unitaire du travail et de performance à l'exportation



Source : OCDE (2015), «Irlande », Études économiques de l'OCDE.

1.3 Réformes structurelles marquantes engagées avant 2008

Les réformes structurelles du marché du travail ont été peu nombreuses au cours des dix dernières années.

1.3.1 La politique irlandaise du marché de l'emploi se fondait sur le *National Employment Action Plan* (1998) et le *National Training Fund Act* (2000).

Avant la crise, les réformes du marché du travail s'étaient centrées sur les politiques actives avec un accent mis sur la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi restant peu contraignant.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le système irlandais d'aide aux demandeurs d'emploi reposait depuis 1998 sur :

¹⁷ OCDE (2011), «Irlande », Études économiques de l'OCDE.

- une organisation duale : l'indemnisation était séparée des institutions de placement et de formation ;
- un accompagnement dans la recherche d'emploi peu contraignant : passé treize semaines de chômage, le demandeur d'emploi était dirigé vers la FÁS (le service public de l'emploi irlandais¹⁸). Cet accompagnement comprenait une orientation, des conseils et plans d'action ainsi que le placement en milieu professionnel et/ou des programmes de formation à l'emploi. Les entretiens suivant la première rencontre s'organisaient sur la base du volontariat.

La formation professionnelle

La mission générale de formation professionnelle a été confiée aux organismes de placement au sein de la FÁS. Un prélèvement de 0,7 % de la masse salariale était ainsi versé au *National Training Fund*, instauré en 2000. Ce dernier prévoyait le financement des formations selon deux blocs distincts : chômeurs et actifs en situation d'emploi. Il reversait 95 % des sommes perçues à la FÁS pour la formation des chômeurs. Les dépenses de formation s'élevaient ainsi à 312 millions d'euros en 2005¹⁹. L'Irlande avait massivement investi dans la formation, en complément d'un système d'accompagnement des chômeurs plus souple.

1.3.2 Une politique relativement inefficace, comportant peu de mesures d'activation, pourtant progressivement instaurées dans les autres pays de l'Union européenne.

Le *National Employment Action Plan* (NEAP – 1998), qui suivait les préconisations de la Commission européenne pour lutter contre le chômage de longue durée, semble avoir été efficace en période de croissance. Il aurait permis de réduire largement le chômage de longue durée. Entre 2000 et 2008, la part des personnes en situation de chômage depuis plus de douze mois au sein de l'ensemble de la population au chômage a baissé de 10,7 points. À l'aube de la crise, l'Irlande ne comptait plus que 26,5 % de chômeurs de longue durée²⁰.

Cependant, le NEAP n'a pas permis à l'Irlande d'aborder en profondeur un nombre d'enjeux fondamentaux en période de crise, et cela en raison de :

- la nature des interventions, avec des programmes dont l'efficacité a été ultérieurement sujette à caution et n'apportant pas toujours les compétences permettant d'améliorer l'employabilité ;
- un ciblage parfois insuffisant des interventions, éludant des problématiques spécifiques aux jeunes par exemple ;
- un lien insuffisant entre l'assurance chômage et l'aide à la recherche d'emploi : le contrôle de la recherche d'emploi et la conditionnalité de l'allocation étaient quasi inexistantes avant la crise.

L'Irlande a ainsi abordé la crise avec des programmes considérés comme complexes et peu coordonnés, induisant un suivi difficile des chômeurs et une plus faible conditionnalité que certains standards européens²¹.

¹⁸ FÁS est l'acronyme de Foras Áiseanna Saothair, traduit par « Training and Employment Authority » en anglais.

¹⁹ Réponse du Service économique de l'ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015 « FÁS Training Strategy ».

²⁰ Données OCDE.

²¹ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

2 Les réformes du marché du travail mises en œuvre

2.1 Situation des institutions du marché du travail avant la crise

2.1.1 Un droit du travail souple

La réglementation du travail se fonde pour l'essentiel sur des bases contractuelles et est régie très largement au niveau du contrat individuel. L'Irlande disposait avant la crise d'un marché du travail très flexible.

L'OCDE estime que la législation de protection de l'emploi était l'une des moins contraignantes au même niveau que le Danemark et derrière la Grande-Bretagne et les États-Unis²².

La question de la dualisation du marché du travail était peu présente. La souplesse du contrat de travail à durée indéterminée contribuait probablement à une part des CDD relativement basse au sein de l'emploi total (6 % en 2006 et 9,3 % en 2014²³).

2.1.2 Un système d'indemnisation du licenciement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi peu incitatif au retour à l'emploi

S'agissant de l'indemnisation du licenciement, les demandeurs d'emploi avaient droit à des indemnités de licenciement équivalant à deux semaines de salaire par année d'ancienneté, dans la limite d'une rémunération annuelle de 30 000 euros. Cette indemnité fait l'objet d'un abattement de cotisations sociales pour les employeurs. Un fonds de secours était également prévu en cas d'insolvabilité de l'employeur. En 2009, l'OCDE indiquait qu'une majorité d'employeurs privés optait dans les contrats pour des niveaux d'indemnisation beaucoup plus élevés que le minimum légal²⁴.

S'agissant de l'accompagnement pour le retour à l'emploi, deux études publiées respectivement en 2009 et 2011 évaluaient le marché du travail irlandais issu de la réforme de 1998 comme « non réformé et non adapté pour favoriser le retour de l'emploi »²⁵. L'OCDE estimait également qu'il manquait à l'Irlande un mécanisme de sanctions efficaces pour inciter les demandeurs d'emploi à intégrer le système de placement ou à accepter une offre d'emploi, ou encore en cas de démission. L'organisation internationale remarquait par ailleurs que le service public de l'emploi irlandais manquait de ressources et d'effectifs.

En 2011, une deuxième étude s'appuyant sur une base de microdonnées en provenance de centres d'emplois constatait qu'un quart des personnes concernées ne bénéficiait jamais de l'accompagnement qui leur était destiné. Un deuxième quart n'était pas éligible, en ayant déjà bénéficié par le passé, alors même qu'il constituait une catégorie nécessitant tout particulièrement un accompagnement. Enfin, la dernière moitié qui a effectivement eu accès au programme de retour à l'emploi avait 15% de chances en moins de retrouver un emploi que les personnes ne l'effectuant pas. L'explication donnée à ces faibles performances aurait résidé dans

²² OCDE (2009), «Irlande », *Études économiques de l'OCDE*.

²³ Données Eurostat.

²⁴ OCDE (2009), «Irlande », *op. cit.*

²⁵ Philipp O'connell citant une étude de Murphy (2012).

la faiblesse de l'accompagnement à la suite de l'unique rendez-vous obligatoire au stade des treize semaines de chômage²⁶.

2.1.3 Un dialogue social important, mais en perte de vitesse

Au cours des vingt dernières années, l'Irlande avait entre autres fondé sa réussite économique et sociale sur des rapports sociaux basés sur un système de négociation centralisée, s'appuyant sur un taux de 30 % de syndicalisation et une culture du compromis prenant la forme d'accords tripartites nationaux réguliers (*Social Partnership*). Ces compromis associant le gouvernement, les principaux syndicats et l'*Irish Business and Employers Confederation* (IBEC) permettaient notamment de fixer des évolutions de salaires de manière centralisée²⁷. De nombreux accords ont ainsi été conclus au cours des années 1990 et 2000.

Dans le même temps, apparurent cependant des divergences qui se sont progressivement creusées entre le secteur public et le secteur privé. En 2009, si 87 % des fonctionnaires travaillaient dans des établissements où des syndicats ou des organisations professionnelles sont présents, seuls 36 % des salariés du privé étaient dans la même situation²⁸.

2.1.4 Un système éducatif et de formation professionnelle en décalage avec les besoins du marché du travail

Comme cela a été évoqué plus haut, la crise a mis en lumière les problèmes structurels du système d'éducation et de formation qui se concentrent autour de deux principales problématiques :

- la formation et l'accès à l'enseignement supérieur des classes les moins aisées et des actifs les moins productifs ;
- l'obsolescence de certaines formations qui augmentaient l'employabilité par le passé comme les *post leaving certificate* (diplômes post-secondaires)²⁹.

2.2 Méthodes utilisées pour définir et conduire les réformes

2.2.1 Un premier train de réformes mené sous la tutelle de la troïka en 2011

Avant 2011, une première vague de réformes en vue de pallier les effets de la crise a essentiellement consisté en ajustements budgétaires, notamment sur la dépense publique et la dette. Ce n'est que dans un second temps que la question des réformes du marché du travail a été posée.

²⁶ McGuinness S., O'Connell P. J., Kelly E. et Walsh J. R. (2011), *Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan, Research Series*, No. 20, The Economic and Social Research Institute (ESRI).

²⁷ Mason-Schuler N. (2014), *op. cit.*

²⁸ Données de l'ETUI, www.worker-participation.eu

²⁹ OCDE (2013), «Irlande », *op. cit.*

Ces réformes ont été élaborées et mises en œuvre dans un contexte d'instabilité politique. Au cours de la crise trois gouvernements se sont succédé, sans que l'orientation des réformes ne soit remise en cause.

2.2.2 Une démarche fondée sur une implication de l'ensemble des acteurs du marché de l'emploi et un souci d'évaluation continue

La réforme cherche à tirer les enseignements de l'échec des réformes de la fin des années 1990 en se fondant dès le départ sur une logique d'évaluation continue et en privilégiant une démarche décentralisée avec les acteurs de terrain (syndicats, chefs d'entreprises locales).

Dans le cadre de cette démarche, elle renouvelle les politiques actives irlandaises avec une double exigence : renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et refonder le système de formation (initiale et continue).

En matière d'accompagnement, la première réforme *Pathways to work* (Passerelle pour l'emploi) de 2012 a été suivie par un ensemble de mesures complémentaires. Ces dernières (*Pathways to work 2013*, *Jobpath*, etc.) ont été conçues grâce aux premiers retours d'expériences. Chaque année, la stratégie est renouvelée dans un nouveau programme d'actions (*Action plan for jobs*).

Afin d'évaluer ces nouvelles mesures, le gouvernement irlandais a créé en septembre 2013 un organisme dédié, le *Labour Market Council*, qui réunit les partenaires sociaux, des représentants des principales administrations et des personnalités qualifiées.

Le système de formation a été repensé avec la même logique qui a inspiré la réforme du système de placement. Il est organisé en centres de formation professionnelle gérés au niveau local. Ce sont les chefs d'entreprise de la région, en accord avec les autres acteurs du marché de l'emploi qui définissent leurs besoins stratégiques pour les années suivantes, et le programme de formation qui en découle (*Annual Further Education and Training Service Plan*).

S'il est probablement trop tôt pour évaluer le succès des dernières réformes, un élément de leur réussite repose probablement sur la méthode retenue, qui a garanti l'engagement et l'adhésion d'une majorité d'acteurs.

2.3 Axes de réformes

L'une des spécificités des réformes irlandaises tient au fait qu'elles se sont quasiment exclusivement concentrées sur les politiques actives. Le droit du travail n'a été réformé qu'à la marge.

2.3.1 Une démarche volontariste de réforme du service public de l'emploi

Entre 2010 et 2011, une réforme en profondeur du marché du travail a été élaborée avec l'accompagnement du FMI, de la BCE et de la Commission européenne. Elle a abouti en 2012 à la stratégie *Pathways to Work* ou *PTW 2012*.

Le programme de retour à l'emploi *PTW 2012* intègre plusieurs mesures :

- La réforme du SPE, qui fusionne les activités de placement et d'indemnisation dans un nouvel opérateur *Intreo*, en est l'élément principal. Elle fait suite à une série de scandales financiers au sein de la FÁS : la perte de confiance envers ses dirigeants avait conduit à la démission de la direction et à la dissolution de l'agence. Les activités de placement ont été transférées aux *one stop shops* « Intreo »³⁰ qui prennent également en charge la gestion du système d'assurance chômage.
 Dans le cadre d'*Intreo*, le réseau des agences de placement a été réorganisé. Les demandeurs d'emploi sont désormais suivis dans des agences uniques *one stop shops* afin de rationaliser et d'améliorer leur accompagnement.
 Les moyens du département de la protection sociale ont été accrus grâce au redéploiement de 2000 employés d'autres agences, faisant ainsi passer les effectifs de 4900 agents en 2008 à 7000 en 2012.
- À cette réforme de structure s'ajoute une réforme des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi fondée sur un suivi plus régulier, un meilleur ciblage et un versement de l'assurance chômage gérée par les mêmes services. L'accompagnement est adapté selon un profilage statistique qui distingue trois catégories de chômeurs en fonction de leur probabilité de retour à l'emploi :
 - les « Low PEX » (*Probability of EXit to employment*), catégorie la plus en difficulté et susceptible de basculer dans un chômage de longue durée, bénéficient d'un accompagnement personnalisé ;
 - les « PEX moyen » constituent une catégorie de chômeurs intermédiaire avec un accompagnement plus léger non personnalisé, composé de formations et de réunions ;
 - les « PEX fort » sont simplement suivis dans leurs recherches.
- Des incitations financières pour le retour à l'emploi, ont été mises en œuvre :
 - la volonté d'améliorer les leviers financiers incitant à reprendre l'activité, en rendant le passage du chômage au temps partiel et du temps partiel au temps plein plus intéressant financièrement. Le gouvernement propose notamment l'exemption de la charge sociale universelle (*Universal Social Charge* – cotisation salariale prélevée à la source) pour les revenus annuels inférieurs à 10 036 euros avec l'objectif de favoriser la reprise du travail même à temps partiel ;
 - l'amélioration et la rationalisation progressive des aides conduites par le groupe consultatif sur la fiscalité et la protection sociale, *Advisory Group on Tax and Social Welfare* (AGTSW – Composé d'un groupe d'experts sur les problématiques économiques et sociales : consultants, membres de l'administration et chercheurs) ;
 - le développement de sanctions en cas de non-respect des engagements du plan de retour à l'emploi formulé en collaboration avec l'agent du SPE responsable du demandeur d'emploi. Un contrôle bimensuel des recherches d'emploi est réalisé. En cas d'absence de recherche active, il est possible pour l'agent de réduire l'aide financière accordée au demandeur d'emploi.

L'efficacité de ces nouvelles mesures a cependant été rapidement remise en question pour plusieurs raisons :

³⁰ « Intreo », terme gaélique signifiant « intégration ».

- les nouvelles modalités de prise en charge dans le cadre d'Intreo n'étaient valables que pour les nouveaux demandeurs d'emploi, alors même que 60 % des chômeurs sont de longue durée³¹. Avant 2013, Intreo laissait ainsi de côté 85 % des chômeurs³² ;
- la possibilité de suspendre ou de réduire les allocations en cas de refus des offres pertinentes n'était que rarement appliquée³³ ;
- la création d'Intreo prévoyait le déploiement de soixante agences, dont la mise en œuvre avait pris du retard. À la fin 2014, seules quarante-quatre d'entre elles étaient opérationnelles³⁴. Ce retard s'explique notamment par le manque de fonds alloués au programme. En septembre 2013, un agent du SPE irlandais avait à sa charge en moyenne 800 personnes en recherche d'emploi. Pourtant, les dépenses relatives au service public de l'emploi représentaient 0,16 % du PIB en 2013 en Irlande, soit un niveau similaire à celui de l'Autriche et supérieur à la moyenne de l'OCDE. Ce décalage illustre la difficulté de mise en œuvre effective d'une politique dans le cadre d'un changement d'approche radical, comme cela avait été exigé du SPE irlandais³⁵.

Les premiers résultats de *PTW 2012* ont donc conduit le gouvernement irlandais à approfondir les politiques d'activation en apportant des correctifs aux premières mesures.

L'amélioration continue des moyens du SPE

Le second programme *PTW 2013* apporte de premières adaptations, notamment pour les moyens alloués au SPE, et les politiques de soutien financier des demandeurs d'emploi et de la formation. Elles s'orientent notamment vers des politiques plus ciblées afin de soutenir les personnes vulnérables sur le marché du travail irlandais.

La stratégie, ainsi que les objectifs du SPE ont été révisés chaque année afin de s'adapter à la conjoncture.

Face au problème structurel que représentait le chômage de masse, le programme a été recentré sur les chômeurs de longue durée.

La mise à jour du *PTW* en octobre 2014 prévoit pour 2015 un budget élargi de 1,6 milliard d'euros avec un objectif de placement fixé à 300 000 personnes. En décembre 2014, le nombre de demandeurs d'emploi suivis par agent du SPE serait passé à 500 contre 800 en septembre 2013³⁶.

Encadré 2 :

L'externalisation des activités de placement, dernière grande réforme du SPE irlandais

Le dernier programme mis en place en 2015, *JobPath*, doit contribuer à améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en faisant passer le ratio à 1 agent pour 200 demandeurs d'emploi. *JobPath* prévoit le déploiement progressif au cours de l'année 2015 d'agences de placement privées. L'objectif de ces agences est d'accompagner en priorité les chômeurs de

³¹ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

³² OCDE (2013), « Irlande », *op. cit.*

³³ 400 sanctions par mois soit une pour 1 000 allocataires en 2013, un seuil bien en deçà des moyennes européennes selon Philip O'Connell.

³⁴ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

³⁵ Martin, J.P. (2015), " Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness", *IZA Journal of Labor Policy*, 4:4.

³⁶ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », *op.cit.*

longue durée. Elles assistent les chômeurs dans la recherche d'emplois de plus de trente heures de travail par semaine.

Deux entreprises privées ont été sélectionnées afin d'assurer la mise en œuvre dans l'ensemble du pays : *Seeter* et *Turas Nua*. Celles-ci devraient sous-traiter les activités de placement en collaboration avec un certain nombre d'opérateurs locaux (associations et entreprises). Ces dernières devraient rassembler 1 000 agents dans 100 *outlet centers*, qui doivent assurer au total 100 000 placements par an³⁷.

Les prestataires s'engagent contractuellement à un niveau de service minimum garanti. Ils sont rémunérés avec une part variable et une part fixe. La part fixe est versée lors de l'enregistrement du demandeur d'emploi. Le niveau de cette part fixe peut être réévalué selon l'évolution de la situation du chômage dans le pays. La part variable dépend du maintien dans l'emploi après recrutement. Une prime est versée au prestataire à partir de 13 semaines consécutives en emploi. Le montant de la prime est croissant en fonction du nombre de semaines en emploi, jusqu'à 52 semaines³⁸.

Si le demandeur d'emploi n'a pas trouvé de travail 12 à 18 mois après son inscription auprès de l'agence, celui-ci retrouve un accompagnement classique auprès d'une agence *Intreo*. En remplissant leurs objectifs, ces agences devraient permettre d'économiser 185 millions d'euros³⁹.

La première vague d'enregistrement auprès de ces agences privées a débuté en août 2015.

Une redéfinition des règles de soutien financier et des agences de placement

En 2013, la durée de versement des indemnités de chômage (*Jobseeker's benefit* (JB)) a été diminuée de trois mois (encadré 3). Elle passe :

- de 12 à 9 mois pour les bénéficiaires justifiant d'au moins 5 ans de cotisation ;
- de 9 à 6 mois pour les bénéficiaires justifiant d'au moins 9 mois⁴⁰.

Les pouvoirs des agents du SPE ont par ailleurs été étendus en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Ils peuvent ainsi imposer la participation à des programmes de retour à l'emploi. De manière générale, les devoirs de la personne en recherche d'emploi ont été considérablement élargis. C'est dans cette logique que le nouveau programme *Jobpath* prévoit une « déclaration d'engagements mutuels » entre le demandeur d'emploi et le ministère de la Protection sociale⁴¹. La mise à jour de la stratégie *PTW* en octobre 2014 prévoit par ailleurs d'élargir à nouveau les engagements du demandeur d'emploi, et les sanctions si ceux-ci venaient à contrevenir à ces engagements⁴².

Afin de rationaliser les aides en maximisant les incitations au retour à l'emploi, le groupe consultatif sur la fiscalité et la protection sociale, *Advisory Group on Tax and Social Welfare* (AGTSW), s'attache notamment à identifier les incohérences résultant des interactions

³⁷ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

³⁸ Réponse aux questions adressées à John Martin, 28 août 2015.

³⁹ Audition du COE de M. Philip O'CONNELL, directeur du Geary Institute – UCD Dublin, le 2 Juin 2014.

⁴⁰ OCDE (2013), «Irlande », *op. cit.*

⁴¹ OCDE (2013), «Irlande », *op. cit.*

⁴² Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

entre le Code des impôts et le Code de la protection sociale. Il a été depuis 2012 à l'origine de mesures visant à :

- maintenir le montant de l'aide sociale complémentaire inférieur à l'indemnité de chômage (*Jobseeker's Benefit*) ainsi qu'à l'allocation de demandeur d'emploi (*Jobseeker's Allowance* (JA)) ;
- aligner l'allocation de parent isolé (*One-Parent Family Payment* (OPFP)) et l'aide aux agriculteurs (*Farm Assist*) sur l'allocation de demandeur d'emploi ;
- réduire l'âge du plus jeune enfant au-delà duquel un parent ne peut plus prétendre à l'OPFP. L'abaissement du seuil, progressif entre avril 2011 et fin 2015, fait passer de 18 à 7 ans l'âge requis du plus jeune enfant⁴³ ;
- faire passer la responsabilité de l'aide au logement du ministère de la Protection sociale aux offices du logement (*Housing Assistance Payment* (HAP)) afin de garantir une meilleure application et gestion des fonds au lieu de maintenir une aide précédemment exempte de critères de sélection.⁴⁴

Encadré 3 : Les indemnités de chômage en Irlande

Les indemnités sont déterminées de manière forfaitaire en prenant en compte le revenu et la situation familiale. Le montant est calculé sur la base d'un barème par tranche de revenus : plus ce dernier est élevé, plus l'allocation forfaitaire hebdomadaire l'est également. Le revenu de référence pris en compte pour calculer le montant de l'allocation est le revenu brut du travail au cours des 12 derniers mois.

La durée d'indemnisation est uniforme. Elle varie selon le nombre de semaines de cotisation avec deux paliers : 6 mois d'allocation en deçà de 260 semaines de cotisation, 9 mois au-delà. Avec 9 mois d'indemnisation au maximum, l'Irlande est l'un des pays les plus restrictifs en Europe de l'Ouest derrière le Royaume-Uni où la durée maximale est limitée à 6 mois. Par ailleurs, la durée d'affiliation minimale afin de bénéficier de l'indemnisation est de 9 mois.

La réduction respective des paliers d'indemnisation de 12 à 9 mois et de 9 à 6 mois a notamment été motivée pour assurer la pérennité financière du système. Cette évolution est intervenue après une première diminution décidée en 2011, réduisant les durées d'indemnisation respectives de 15 à 12 mois et de 12 à 9 mois. Le niveau d'indemnisation des jeunes a également été diminué.

Un ciblage des populations fragiles (jeunes et chômeurs de longue durée)

Plusieurs programmes d'insertion professionnelle proposent des expériences de stage ou d'apprentissage ciblant les mêmes profils identifiés par les formations organisées en amont, et notamment pour les jeunes et les chômeurs de longue durée. Au total, l'État s'est engagé à proposer 57 000 formations ou stages entre 2014 et 2015 :

⁴³ OCDE (2013), «Irlande », *op. cit.*

www.citizensinformation.ie

⁴⁴ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

- le programme national *Jobbridge* propose des stages dédiés aux jeunes sans expérience professionnelle et aux chômeurs de longue durée ;
- le programme *Job Plus*, initié en 2013, propose une prime de 7 700 euros sur deux ans pour toute nouvelle embauche d'un chômeur qui a connu entre 1 et 2 ans de chômage. Un montant qui s'élève à 10 000 euros si la situation de chômage dépasse les deux ans⁴⁵ ;
- suivant les recommandations de l'Union européenne, le Youth Guarantee program a été progressivement mis en œuvre entre le début de l'année 2014 et la fin de l'année 2015. En octobre 2014, 16 500 des 28 000 places initialement prévues étaient déjà pourvues. L'objectif du gouvernement dans le cadre de ce programme est de proposer une offre de stage à tous les jeunes de moins de 25 ans sortis du système scolaire et sans activité au bout de 9 mois. La première vague de ces stages, appelés *Youth Development Internship*, a démarré en mars 2015. Ces mesures ont été accompagnées d'une ouverture des primes *Job Plus* pour les entreprises en cas de recrutement d'une personne de moins de 25 ans sans activité depuis plus de 4 mois.

2.3.2 Un effort majeur d'adaptation de l'offre éducative et de formation

Une importante réforme du système éducatif, visant à assurer une meilleure adéquation entre offre de formation et besoins du marché du travail, est intervenue en 2013 avec la signature de l'*Education training board act 2013* et du *Further education and training act 2013* :

- le premier Act voté en mai 2013 introduit la fusion des 33 *Vocational Education Committees* dans 16 *Education and Training Boards*. Ils gèrent la politique d'éducation et de formation au niveau régional à partir du secondaire en liaison avec les agences Intreo. Les représentants des entreprises locales y siègent afin de faire coïncider les formations avec les besoins estimés de leurs activités. Ils expriment leurs besoins dans le cadre de l'*Annual Further Education and Training Service Plan* qui a pour objectif de déboucher sur des programmes annuels pour chaque région ;
- le second consacre la SOLAS⁴⁶ comme organisme reprenant les activités de la FÁS notamment en termes de formation continue et de formulation de la politique nationale de formation en collaboration avec l'ensemble des acteurs du marché du travail.

Tout comme pour le SPE, la réforme de la formation a d'abord fait l'objet de critiques, tenant notamment aux lenteurs de sa mise en œuvre. Ce n'est qu'en 2013 que le nouvel organisme de pilotage de la formation SOLAS a officiellement été créé et s'est substitué à la FÁS, alors même que sa mise en place avait été évoquée pour 2012. Par ailleurs, entre 2012 et 2014, cet organisme n'aurait pas été en mesure de changer les formations proposées pour les mettre plus en adéquation avec les nouveaux besoins de l'économie⁴⁷.

En réponse à ces critiques, plusieurs programmes et mesures ont été adoptés afin de cibler les formations, tant en termes de contenu que de bénéficiaire :

- des formations aux contenus ciblés pour répondre aux besoins du marché ont été développées, comme l'*ICT Skills Plan* s'étendant de 2014 à 2018. Il a pour objectif de répondre à la carence d'offre de travail dans le domaine des technologies de l'information

⁴⁵ Audition par le COE de M. Philip O'Connell, *op. cit.*

⁴⁶ « An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna », ou « Further Education et Training System »

⁴⁷ Commission Européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

et de la communication. Ce plan compte également un ensemble de communications nationales et internationales pour attirer les talents étrangers et améliorer la connaissance des parcours de formation⁴⁸ ;

- une réforme de l'apprentissage est également prévue afin de l'étendre à de nouveaux secteurs économiques (Encadré 4) ;
- des formations ciblent les profils fragiles sur le marché de l'emploi. C'est l'objectif des opérations *Momentum* et *Springboard* qui s'orientent vers des catégories de population précises :
 - le premier programme vise à garantir 6 500 places pour des chômeurs de longue durée dans des formations spécifiques afin d'acquérir des compétences leur permettant le retour à l'emploi. Il propose également un placement en entreprise à l'issue de la formation ;
 - le second programme propose des solutions spécifiques aux demandeurs d'emploi à niveau élevé de qualification, mais dont les activités précédentes seraient en décalage avec les nouvelles dynamiques du marché du travail irlandais. Des formations sont ainsi proposées notamment dans l'industrie pharmaceutique, l'économie verte ou encore le commerce international. 9 000 formations sont ainsi prévues chaque année pour ces profils spécifiques.

Encadré 4 : Conduite du changement dans les réformes irlandaises, l'exemple de la réforme de l'apprentissage

Traditionnellement, l'apprentissage en Irlande avait pour principale vocation d'alimenter en compétences le secteur du BTP. Il garantissait une insertion rapide de jeunes sans qualification préalable.

Avec la crise, le gouvernement a annoncé le 19 mai 2013 la création d'une commission en charge de l'*Apprenticeship review*, pour évaluer le système d'apprentissage. Partant du constat que le secteur de la construction n'est plus une source importante de création d'emplois, il proposait de revoir les modalités d'apprentissage au niveau national.

Cette commission a réuni un panel représentatif de personnalités qualifiées, de représentants des partenaires sociaux et du monde éducatif. Elle avait pour objectif d'établir un état des lieux de la situation de l'apprentissage en Irlande comparativement aux expériences internationales et de proposer des recommandations. Son travail a abouti à la rédaction d'un *Apprenticeship implementation plan*, publié en juin 2014.

Un Conseil de l'apprentissage a été ensuite mis en place, en novembre 2014, rassemblant des employeurs, des membres des syndicats, du gouvernement, des agences d'État impliquées. Ses membres ont la responsabilité de faire évoluer chaque année la politique d'apprentissage en fonction des remarques émanant des acteurs de terrain. Suivant cette démarche, le Conseil a émis dès janvier 2015 un appel à propositions aux employeurs, ainsi qu'aux instituts de formation et d'éducation afin de :

⁴⁸ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

- développer l'apprentissage en dehors des matières qui sont actuellement proposées ;
- proposer des nouvelles formules pour leur mise en application.

La réforme de l'apprentissage entend cibler des profils et des secteurs spécifiques, définis de manière collégiale et décentralisée, afin de s'approcher le plus possible des besoins exprimés dans les territoires.

2.3.3 Une décentralisation de la négociation collective

Outre le développement des politiques actives, une des évolutions majeures intervenues avec la crise a concerné l'évolution des modalités de négociation collective. Si les réformes ont été menées de manière centralisée avec les syndicats au sein du secteur public, l'adaptation des entreprises à la conjoncture s'est faite de manière décentralisée.

Depuis 1987, la négociation collective au niveau national et interprofessionnel occupait une place centrale, notamment en matière salariale. Le dernier accord en date signé en 2006, *Toward 2016*, était un accord cadre qui fixait le cadre d'augmentation des salaires jusqu'en 2008. La crise économique a rapidement conduit les différents acteurs à convenir d'un *transitional agreement* pour les années 2008 et 2009. Rapidement cependant, la décision de geler les salaires dans le secteur public s'est propagée dans le secteur privé : dès 2009, peu d'entreprises respectaient encore le cadre de ces négociations centrales. Ainsi en 2012, 69 % des entreprises décidaient à leur niveau d'un gel des salaires de base.⁴⁹

Ces décisions au niveau de l'entreprise résultaient soit de négociations, soit de révisions unilatérales des employeurs en l'absence d'accord.

Cette tendance à la décentralisation se retrouve également dans les dernières mesures adoptées concernant 75 des conventions de branche existantes (*Registered Employment Agreements*, (REA)). La réforme du REA de 2012 dans le cadre de l'*Industrial Relations Amendment* ouvre en effet la possibilité d'*opt-out* par les entreprises dans deux situations :

- lorsqu'une extension impose à un employeur non adhérent à l'organisation signataire d'une REA : l'employeur peut alors effectuer un recours auprès du tribunal du travail afin d'en modifier la teneur ;
- en cas de « graves difficultés économiques », toute entreprise peut se soustraire à l'ensemble ou une partie des règles du REA. Elle peut effectuer cette démarche avec l'accord des syndicats, et sans ces derniers si le tribunal considère que les mesures permettront d'éviter des licenciements.

2.3.4 Une action sur le coût du travail prenant plusieurs formes

L'« Industrial Relations Amendment » vient préciser les modalités conventionnelles de régulation salariale

Dans le contexte des réductions salariales décidées lors de la crise, l'*Industrial Relations Amendment* vient également modifier le mécanisme de fixation des salaires dans plusieurs secteurs.

⁴⁹ Données ETUI.

Depuis la loi *Industrial Relations Act* de 1946, les *Joint Labour Committees* (JLC) pouvaient, pour huit secteurs prédéfinis, fixer un salaire minimum spécifique afin de garantir le niveau de vie des salariés. Les JLC étaient composés de représentants des employeurs et des employés nommés par le Labour Court ainsi que d'un président nommé par le ministre de l'Emploi, de l'Entreprise et de l'Innovation. Les secteurs concernés étaient les suivants :

- l'agriculture ;
- la restauration à Dublin et Dun Laoghaire ;
- la restauration hors Dublin et Dun Laoghaire ;
- les activités de nettoyage ;
- la coiffure ;
- l'hôtellerie ;
- la vente au détail ;
- la sécurité privée.

Avec l'*Industrial Relations Amendment*, les JLC conservent leurs prérogatives concernant les salaires mais sont maintenant tenus de tenir compte des intérêts de l'entreprise et de la nécessité de maintenir la compétitivité⁵⁰.

Une nouvelle « Low Paid Commission » instaurée en 2015 est chargée de proposer une évolution régulière du salaire minimum

Cette commission regroupe 9 membres, 3 nommés par les syndicats, 3 nommés par le patronat et 3 personnalités qualifiées désignées par le gouvernement. Elle a pour mission de proposer au gouvernement une revalorisation du salaire minimum légal, au vu notamment de considérations sur la situation économique et ses perspectives tendancielle. Sa première recommandation a été de revaloriser le salaire horaire minimum de 8,65 euros à 9,15 euros. Fin septembre, le gouvernement irlandais n'avait pas donné suite à cette recommandation.

La volonté d'améliorer la compétitivité s'appuie également sur des baisses de charges pour les entreprises

Parallèlement à *PTW 2012*, des actions ciblées visant à baisser le coût du travail ont également été engagées. La mesure *Job Plus* mentionnée *supra* au-delà de son objectif affiché de favoriser l'emploi des chômeurs de longue durée, contribue à la baisse des coûts de production pour les salariés à plus faible productivité.

À cela s'ajoutent des mesures d'une portée plus générale consistant à baisser les coûts des entreprises en espérant un effet bénéfique pour l'emploi. L'abaissement du taux de TVA pour l'industrie du tourisme, qui devait prendre fin le 31 décembre 2013 est finalement maintenu sans limitation de durée⁵¹ après que son effet sur l'emploi a été démontré⁵².

2.3.5 En matière de droit du travail, l'accès au juge a été simplifié

L'accès au juge a été facilité à travers une réforme profonde des institutions de recours en cas de licenciement.

⁵⁰ Réponse du service économique de l'ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015.

⁵¹ Site institutionnel <http://www.revenue.ie>

⁵² Deloitte (2013), « Analysis of the Impact of the VAT Reduction on Irish Tourism & Tourism Employment », *Report For Fáilte Ireland*, 1^{er} juillet.

Cette réforme relève d'une double logique : une logique de simplification pour les justiciables et une logique d'optimisation des moyens. Selon le gouvernement, cette réforme devrait faire économiser 10 % du budget alloué pour ces missions et diminuer de 20 % le nombre d'agents y travaillant.⁵³

Le contrôle du respect du droit du travail et en cas de licenciement impliquait jusqu'à présent cinq entités distinctes :

- La Labour Relations Commission : organisme de conciliation des conflits, contribuant également à l'élaboration de règles avec les partenaires sociaux ;
- La National Employment Rights Authority : organisme d'inspection s'assurant de l'application des règles en vigueur ;
- L'Equality tribunal : tribunal du travail traitant uniquement des affaires de discrimination ;
- Le Labour Court : cour traitant des problématiques autres que discriminatoires, elle n'émet que des avis qui ne sont pas légalement contraignants pour les parties. ;
- L'Employment Appeals Tribunal : cour d'appel divisée en deux instances. Elle peut traiter directement certaines plaintes selon l'importance du sujet. Elle est juridiquement contraignante.

Le Workplace relations Act du 6 septembre 2015 introduit une réforme importante effective dès le 1^{er} octobre 2015. Les cinq entités existantes sont remplacées par une nouvelle structure à deux niveaux : la « Workplace Relations Commission » (WRC) et la « Labour Court » élargie.

- La WRC fusionne la « Labour Relations Commission, du « National Employment Rights Authority », de l'« Equality Tribunal » et la première instance de l'« Employment Appeals Tribunal » (EAT). Elle traite toutes les plaintes en première instance.
- La Labour Court devient l'unique organe d'appel des décisions de la justice dans le domaine du travail.

3 Situation actuelle du marché du travail

3.1 Une baisse du chômage très significative et continue depuis trois ans

Le chômage a considérablement diminué en 2014 et est revenu à 10,6 %⁵⁴. Cette tendance se prolonge en 2015 : en juillet, le taux de chômage atteignait 9,5 %⁵⁵. Les dernières estimations de l'OCDE prévoient une baisse à 8,6 % en 2016.

Toutes les catégories en ont bénéficié (jeunes et hommes notamment). Le nombre de NEET notamment a connu une décade très importante : ils sont passés de 19,2 % à 15,2 % des 15-24 ans, soit la plus forte baisse depuis 2010 en Europe à l'exception de la Lettonie.

L'évaluation du résultat de ces réformes reste cependant à ce jour complexe.

Tout d'abord, ces bons résultats sont naturellement pour une large part liés à la reprise économique particulièrement forte en Irlande. En 2014, sa croissance était la plus forte des pays

⁵³ Réponse du service économique de l'Ambassade de France à Dublin au questionnaire du COE, juillet 2015.

⁵⁴ Commission européenne (2015), « Country Report Ireland 2015 », Commission Staff Working document, février.

⁵⁵ Données Eurostat.

européens. L'ESRI⁵⁶ prévoit un maintien de ce niveau de croissance en 2015 avec une estimation autour de 6 % du PIB⁵⁷.

Si l'économie irlandaise connaît une reprise nettement plus rapide que les autres économies européennes les plus touchées par la crise (Espagne, Grèce, Portugal, Italie notamment⁵⁸), cela pourrait s'expliquer en partie par la réallocation de l'activité vers le marché des biens et des services.

Malgré la baisse du chômage, le marché du travail irlandais continue à devoir faire face à trois enjeux principaux :

- le chômage de longue durée, qui représente toujours près de 60 % du chômage total, est à un niveau de 14 points supérieur à la moyenne de l'OCDE ;
- le taux de NEET est encore supérieur à la moyenne européenne, 3 points au-dessus du Royaume-Uni et deux fois plus élevé qu'en Autriche ;
- le taux d'emploi reste encore nettement inférieur au niveau de 2007 et à la moyenne européenne.

Le calendrier des réformes engagées par les gouvernements irlandais successifs explique peut-être en partie le maintien de ces difficultés sur le marché du travail.

3.2 Des réformes axées sur les politiques actives et intervenues tardivement

En dépit des réformes et des innovations, la problématique du chômage de longue durée persiste. En effet, *Pathways To Work* est une réforme importante, mais intervenue de façon tardive.

L'enchaînement et la complémentarité des mesures rendent difficile leur évaluation de manière isolée, *a fortiori* pour des programmes n'ayant débuté, pour les plus précoces, qu'en 2012. Cet exercice est d'autant plus complexe que certaines de ces mesures sont toujours en cours de mise en œuvre. Les *one stop shop* Intreo étaient toujours en cours de déploiement lors du premier semestre 2015. Leur évaluation est prévue courant 2016-2017 par le gouvernement⁵⁹. De la même manière, la mise en place progressive du dernier programme *Job Path* ne fera l'objet d'une évaluation par le gouvernement irlandais qu'à la fin de l'année 2015.

L'exemple de la réforme de la formation professionnelle est à cet égard instructif.

D'une part, c'est un programme ambitieux, mais dont les effets ne peuvent se déployer pleinement que dans le moyen terme :

- Jobbridge, programme national proposant des stages d'insertion, fonctionne relativement bien, mais fonde sa réussite sur la participation majoritaire de personnes diplômées. L'enjeu principal du programme pour les prochaines années sera de parvenir à mobiliser les jeunes et les chômeurs de longue durée ;
- De la même manière, *Momentum*, autre programme visant les chômeurs de longue durée, aurait pour le moment une portée limitée⁶⁰.

⁵⁶ The Economic and Social Research Institute.

⁵⁷ ESRI (2015), *Quarterly Economic Commentary*, automne.

⁵⁸ Parmi ces cinq pays, l'Irlande est ainsi le pays dans lequel l'indice de protection de l'emploi est le plus faible.

⁵⁹ Réponse aux questions adressées à John Martin, 28 août 2015.

⁶⁰ OCDE (2013), «Irlande », *op. cit.*

D'autre part la pertinence des formations a été remise en question, même si la tendance actuelle est de renforcer l'adéquation entre la formation et la demande. Beaucoup n'amélioreraient que faiblement l'employabilité sur le marché du travail. Parmi les participants à des mesures actives, les deux tiers sont dans des programmes ayant de faibles liens avec l'activité économique (tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de participants à des mesures actives, décembre 2014

	<i>Liens de marché</i>		
	Faible	Fort	Total
Offre	General Education and Training 27,714 (31%)	Skills Training 8,771 (10%)	36,485 (41%)
Demande	Direct Employment 31,323 (37%)	Employment Supports 21,939 (24%)	49,542 (59%)
Total	59,237 (66%)	30,710 (34%)	89,947

Source : audition par le COE de M. Philip O'Connell, le 2 juin 2015

Les taux de retour à l'emploi des personnes bénéficiant de ces nouveaux programmes sont également controversés. Les grandes organisations internationales comme le FMI, l'Union européenne ou l'OCDE considèrent que ces taux sont satisfaisants. Mais d'autres se montrent plus circonspectes sur le sujet⁶¹.

⁶¹ M. Philip O'Connell mentionne lors de son audition par le COE une étude de Savage *et al.* (2014) démontrant que le taux de retour à l'emploi reste faible en Irlande pour une majorité de chômeurs.

Conclusion

Les réformes conduites en Irlande ont été concentrées sur les politiques actives et le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi à travers la réforme des modes d'organisation et de prise en charge des demandeurs d'emploi. Intervenues récemment et bien après le déclenchement de la crise, elles sont encore pour une part en cours de mise en œuvre et leurs effets ne se feront ressentir qu'à plus long terme. Elles se sont accompagnées par ailleurs d'un important effort de modération salariale.

Le redressement de la situation économique et la baisse du chômage témoignent aujourd'hui d'une réelle amélioration du marché du travail. La crise n'en a pas moins laissé des traces durables, notamment en ce qui concerne le chômage de longue durée.

L'enjeu essentiel pour l'Irlande semble être aujourd'hui de poursuivre dans la montée en gamme des compétences pour accompagner dans la durée la reprise et le repositionnement de l'économie.