

2004RP-11

**Les innovations en matière de
politiques économiques et leur
incidence sur la productivité
– Le cas de l’Irlande –**

*Benoît A. Aubert, Simon Landry,
Michel Patry*

Rapport de projet
Project report

Montréal
Juillet 2004

© 2004 Benoît A. Aubert, Simon Landry, Michel Patry. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

PARTENAIRE MAJEUR

. Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche [MDERR]

PARTENAIRES

. Alcan inc.
. Axa Canada
. Banque du Canada
. Banque Laurentienne du Canada
. Banque Nationale du Canada
. Banque Royale du Canada
. Bell Canada
. BMO Groupe Financier
. Bombardier
. Bourse de Montréal
. Caisse de dépôt et placement du Québec
. Développement des ressources humaines Canada [DRHC]
. Fédération des caisses Desjardins du Québec
. GazMétro
. Hydro-Québec
. Industrie Canada
. Ministère des Finances du Québec
. Pratt & Whitney Canada Inc.
. Raymond Chabot Grant Thornton
. Ville de Montréal

. École Polytechnique de Montréal
. HEC Montréal
. Université Concordia
. Université de Montréal
. Université du Québec à Montréal
. Université Laval
. Université McGill
. Université de Sherbrooke

ASSOCIE A :

. Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM²)
. Laboratoires universitaires Bell Canada
. Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM²]
. Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Les innovations en matière de politiques économiques et leur incidence sur la productivité – Le cas de l’Irlande –

Benoit A. Aubert^{}, Simon Landry[†], Michel Patry[‡]*

Résumé / Abstract

Le but de cette vignette, faite dans le cadre du programme de recherche du CIRANO sur la productivité, est de faire ressortir des politiques économiques innovantes susceptibles d’être appliquées dans un contexte québécois. Pour cerner ces innovations, le cas de l’Irlande a été retenu.

Mots clés : politique économique, Irlande, productivité, croissance économique.

This description, produced within the CIRANO research program on productivity, seeks to unearth the innovative economic policies that could be adapted to the Quebec context. To better understand these innovations, the case of Ireland was selected.

Keywords: *economic policy, Ireland, productivity, economic growth.*

^{*} Professeur titulaire et Directeur de la recherche, HEC Montréal, 3000 chemin Côte Ste-Catherine, Montréal, (Canada) H3T 2A7, Fellow, CIRANO, 2020 University, 25e étage, Montréal (Canada) H3A 2A5, tél. : (514) 340-6255 , fax : (514) 340-6820, courriel : benoit.aubert@cirano.qc.ca.

[†] Directeur de projet, CIRANO.

[‡] Directeur-adjoint, corps professoral et planification stratégique, HEC Montréal.

Introduction

Le but de cette vignette, faite dans le cadre du programme de recherche du CIRANO sur la productivité, est de faire ressortir des politiques économiques innovantes susceptibles d'être appliquées dans un contexte québécois. Pour cerner ces innovations, le cas de l'Irlande a été retenu.

L'analyse des expériences étrangères permet de dégager un certain nombre de conditions fondamentales qui nous semblent conditionner ou déterminer l'efficacité des initiatives en matière de politique industrielle. Nous examinons ces conditions de base ou fondamentales ainsi que certains axes de politiques industrielles.

L'IRLANDE

Le contexte

Depuis le milieu des années 1980, l'économie de l'Irlande a connu une croissance remarquable qui la place dans le peloton de tête des pays de l'OCDE. La performance de l'économie irlandaise, qu'elle soit jugée par le taux de croissance du PIB réel ou du PIB *per capita* place celle-ci de loin dans une classe à part lorsque comparée à celle du Québec, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de la Bavière. Entre 1988 et 2001, le PNB *per capita* a presque doublé. La productivité du travail a cru à un rythme annuel de 3,3 p. cent entre 1976 et 2000.¹

L'Irlande de l'immédiat après-guerre poursuivit une politique protectionniste jusqu'en 1958, lorsque le pays adopta une politique industrielle orientée vers l'encouragement des exportations. Entre 1960 et 1975, la croissance de l'économie irlandaise apparaît globalement comparable à celle de plusieurs pays européens et se maintient au-dessus de 2 p cent par an, avec des pointes jusqu'à 8 p. cent en 1968.

Le choc pétrolier de 1973 déstabilisa l'économie irlandaise et amena les gouvernements à poursuivre une politique fiscale très agressive et déficitaire : le ratio dette sur PIB s'accrut ainsi de 52 à 129 p. cent entre 1973 et 1986. La croissance s'essouffla autour d'une moyenne de 1,5 p. cent par année entre 1979 et 1986 et le chômage atteint 17 p cent en 1986. L'économie irlandaise s'était enlisée.

L'élection de 1987 amena le *Fianna Fail Party* au pouvoir. Ce dernier poursuivit une politique de réduction du déficit fiscal : réduction des programmes sociaux, contrôle des salaires des employés du secteur public, réduction des emplois dans le secteur public et réduction des investissements publics permirent de réduire le déficit et de restaurer la confiance dans l'économie.

L'assainissement des dépenses publiques et l'adoption d'un certain nombre de mesures principalement orientées vers le développement proactif et agressif des exportations et de

¹ Fortin, Pierre (2001) "The Irish economic Boom: What Can we Learn?", *International Productivity Monitor*, No 3 (Fall): 19-31.

certains secteurs industriels en particulier ne tardèrent pas à générer des résultats intéressants. La croissance économique de l'Irlande, qui fut de 1,1 p. cent en moyenne entre 1981 et 1986, passa à 5,3 p. cent entre 1987 et 1996. Le taux de chômage, d'un sommet de 17 p cent en 1987-1988, chuta à moins de 4 p. cent en 2001.

Les politiques

1. Politique fiscale et monétaire

(A) La politique monétaire

La politique monétaire de l'Irlande est en fait largement contrainte depuis 1979 par son adhésion au système monétaire européen. Box² conclut son analyse de la politique monétaire irlandaise en indiquant que celle-ci fut caractérisée, depuis 1988, par le contrôle des pressions inflationnistes, qui furent en effet jugulées avec un taux d'inflation inférieur à 4 p. cent depuis 1988. Étant donné la politique de taux de change fixe, la Banque centrale irlandaise dispose de peu de degrés de liberté en matière de taux d'intérêt. La Banque, selon Box, s'est fixée comme objectif de lisser les chocs de taux d'intérêt de court terme avec pour conséquence que les taux d'intérêt de long terme convergent vers les taux allemands

(B) La politique fiscale

Tel que mentionné en introduction, l'objectif principal de la politique fiscale irlandaise depuis 1987 fut et continue d'être la réduction du poids de la dette.

Le gouvernement irlandais affirme adopter une politique fiscale en conformité avec les paramètres du traité de Maastricht. La réduction importante des dépenses amorcée en 1988, combinée à un élargissement de l'assiette fiscale et à un déclin des taux d'intérêt, pourrait expliquer le revirement spectaculaire enregistré à ce chapitre par le gouvernement irlandais.

La part des dépenses publiques dans le PIB a ainsi chuté de plus de 15 p. cent entre 1980 et 2001, mais la croissance de l'économie a permis au gouvernement de hausser le niveau absolu de ses dépenses.

² Box, Sarah (1998) *The Irish Economy : Lessons for new Zealand?*, Treasury Working Paper 98/1, Treasury Department, New Zealand.

La caractéristique distinctive de la politique fiscale irlandaise est toutefois son régime fiscal complexe et différentiel. Ainsi, l'équivalent de la TPS en Irlande ne s'applique pas uniformément à tous les biens et services, l'impôt foncier ne s'applique qu'au-delà d'un seuil important et les avantages fiscaux concédés à certains industriels induisent de nombreuses distorsions. Ces distorsions sont de plus en plus souvent décriées et les demandes pour une révision de la fiscalité irlandaise s'intensifient.

2. Politique commerciale

Comme le fait remarquer Fortin³, les gouvernements irlandais depuis 1950 ont systématiquement poursuivi une politique de libre-échange et d'intégration monétaire. Le pays a ainsi successivement adhéré à l'Union Européenne (1973), au Système monétaire européen (1979), au marché commun (1993) et à l'Union monétaire européenne (1999). L'Irlande représente à ce titre le type « pur » d'une petite économie ouverte. Les exportations représentent plus de 85 p. cent du PIB de l'Irlande.

3. Politique industrielle / sectorielle

(A) L'évolution de la structure industrielle irlandaise

Le fait le plus saisissant de la transformation industrielle de l'économie irlandaise au cours de la période 1973-2001 est le déclin marqué de la part de l'agriculture dans le PIB et la croissance importante des secteurs industriels 'moteurs'. Alors que les produits agricoles représentaient 18 p. cent du PIB de l'Irlande en 1973, ceux-ci comptent pour moins de 8 p. cent en 2001. La part des produits agricoles dans les exportations irlandaises a connu une chute tout aussi dramatique, passant de 40 p. cent à moins de 10 p. cent. Le transfert massif d'emplois du secteur primaire vers le secteur secondaire et tertiaire est en large part responsable pour les gains de productivité considérables enregistrés au cours des 20 dernières années. Il va sans dire qu'une bonne partie de ces gains de productivité correspondent à un « rattrapage » de l'économie irlandaise et sont associés à la mutation rapide de celle-ci en 'économie moderne'.

³ Fortin (2001), op cit.

En fait, Honohan et Walsh⁴ vont jusqu'à affirmer dans une analyse provocante du 'miracle irlandais' que la croissance exceptionnelle de l'économie irlandaise serait essentiellement attribuable à un phénomène de rattrapage qui a peu à voir avec les politiques industrielles du pays : « *Although most attention has focused on aggregate output growth rates (...) we will show that the salient feature of this catch-up has been an increase in the proportion of the population at work. This is partly a function of demographic trends and partly of a remarkable reduction in the rate of unemployment, neither of which can be sustained.* » Blanchard, commentant l'étude de Honohan et Walsh opine toutefois que la thèse du rattrapage ne peut tout expliquer.⁵

En revanche, la production industrielle a bondi de manière impressionnante, en particulier dans les secteurs de la chimie, de l'électronique, des produits pharmaceutiques et des instruments de précision.

(B) L'importance des investissements directs étrangers et du capital de risque

Un élément central de la politique industrielle irlandaise est sa stratégie d'attraction des investissements directs étrangers (IDE). La plupart des études évaluent que les firmes étrangères représentent environ 50 p. cent de la production industrielle et de l'emploi et jusqu'au trois-quarts des exportations du pays.

Le flux d'IDE en Irlande entre 1986 et 1990 fut d'en moyenne 100 million US \$ par an.⁶ Le stock d'IDE américains en Irlande s'est accru de 1 milliard US \$ en 1995, de 2 milliard US \$ en 1996 et de 4 milliard US \$ en 1997.⁷

Les IDE se sont concentrés dans certains secteurs : informatique (ordinateurs, semi-conducteurs, logiciel),

⁴ Honohan, Patrick et Brendan Walsh (2002) "Catching Up with the Leaders: The Irish Hare", Paper presented to the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 4-5 avril.

⁵ "(...) the paper goes too far in declaring that what is at work is a simple, run of the mill, catch-up story." See: Blanchard, Olivier (2002) Comments on "Catching Up with the Leaders: The Irish Hare", Paper presented to the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D.C., 4-5 avril.

⁶ OECD (1999) *OECD Economic Surveys 1999: Ireland*, OECD, France.

⁷ Fortin (2001), op cit.

équipement de bureau, produits pharmaceutiques, produits de l'industrie électrique et, bien sûr, le secteur des services financiers.

Les afflux de capital de risque ont également joué un rôle majeur dans le financement des entreprises technologiques irlandaises.⁸ Ceux-ci représentent quatre fois le pool domestique de capital de risque. Cet important apport, combiné à une fiscalité des corporations très agressive, devrait permettre à l'Irlande de maintenir un rythme de création d'entreprises élevé.

Des études de l'OCDE⁹ identifient les facteurs suivants comme déterminants dans la capacité de l'Irlande d'attirer des IDE : les effets d'agglomération provenant de la présence de nombreuses entreprises étrangères en sol irlandais (effets de réseau), la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée, des taux de rendement élevés, la présence d'un environnement réglementaire souple et « pas trop pesant » et la pertinence du système d'éducation. De manière évidente, la proximité avec le continent et la possibilité d'utiliser l'Irlande comme base pour accéder au marché de l'Union Européenne sont des facteurs conséquents.

(C) Les politiques gouvernementales face à l'IDE

Le gouvernement irlandais a systématiquement poursuivi une politique d'ouverture à l'égard des IDE. Cette orientation, affirmée depuis de nombreuses années de manière systématique et agressive, a contribué à positionner l'Irlande comme un hôte réceptif et crédible pour les investissements étrangers. En cette matière, la politique industrielle irlandaise a fait preuve d'une constance remarquable.

Une des caractéristiques distinctives de la politique industrielle irlandaise est son caractère proactif face à certains secteurs à travers l'action d'agences dédiées. Outre l'établissement de conditions microéconomiques favorables et d'un climat macroéconomique propice à l'investissement, le gouvernement irlandais n'a jamais hésité à engager des

⁸ OECD (2001) *OECD Economic Surveys 2001: Ireland*, OECD, France.

⁹ OECD (1997) *OECD Economic Surveys 1996-1997: Ireland*, OECD, France; et OCDE (1999) *L'Irlande: les origines du boom économique*, France.

ressources et à offrir des avantages fiscaux importants aux firmes étrangères.

Les normes de l'Union Européenne et les pressions des entreprises domestiques ont cependant forcé une révision de certaines de ces mesures récemment.

Les agences les plus importantes sont *l'Industrial Development Agency* (IDA Ireland), créée en 1983 et entièrement vouée à encourager les investissements directs étrangers; la *Shannon Free Airport Development Company*, qui est responsable de la gestion de la zone industrielle de l'aéroport; et *l'International Financial Services Centre* (IFSC), qui est dédié au secteur financier.

L'IDA, partant d'une analyse de la compétitivité de l'Irlande inspirée du diamant compétitif de Michael Porter, a identifié un certain nombre de secteurs stratégiques pour l'Irlande. L'IDA désire renforcer les « grappes industrielles » dans ces secteurs : électronique (semi-conducteurs, ordinateurs, périphériques, etc.); génie (aérospatial, électronique industriel, ...); santé (produits pharmaceutiques, produits chimiques, instruments médicaux, fournitures d'hôpitaux,...); services financiers (services bancaires –en particulier les activités d'arrière, dites de 'back-office'--, fonds mutuels, services de trésorerie,...; services internationaux (télémarketing, logiciel, multimédia, ...) et certains secteurs de produits de consommation (mode, produits de soign personnels, ...).

L'IDA fait la promotion de l'Irlande comme une destination de choix à travers ses bureaux en Europe et à l'étranger et alloue des subsides (70 million US \$ en 1998). Ces subsides sont alloués au cas par cas. L'IDA estimant les retombées de chaque projet, notamment par son effet de consolidation de la grappe industrielle. Les projets 'méritoires' doivent créer de l'emploi ou permettre de maintenir des emplois qui seraient perdus autrement et générer une valeur ajoutée. Ces subsides sont généralement liés au financement d'actifs tangibles : bâtiments, usines, équipements spécialisés. Un pourcentage plus élevé du coût des actifs financés peut être subventionné si les projets se réalisent dans des zones économiques dédiées ou désavantagées.

L'IDA peut également donner des subsides pour couvrir les frais des études de faisabilité et le coût des consultants dans des projets de R&D.

La *Shannon Free Airport Development Company* gère un parc industriel et une zone franche. Pour y opérer, les

entreprises doivent normalement posséder un permis émis par le *Minister of Enterprise and Employment*.

L'*International Financial Services Centre* (IFSC) fut créé en 1987 et est reconnu comme étant le grand responsable de la localisation en Irlande des opérations de 'back-office' des entreprises financières européennes. On dit souvent de l'Irlande que c'est 'le back-office de l'Europe'.

(D) Les avantages fiscaux

L'utilisation d'avantages fiscaux pour les entreprises exportatrices en Irlande remonte aux années 1950. Dès 1956, le gouvernement irlandais accordait une exemption d'impôt sur l'impôt des corporations de 50 p. cent aux entreprises exportatrices qui se localisaient dans certaines régions. L'entrée de l'Irlande dans la CEE força celle-ci à élaguer ces mesures. Depuis 2003, toutes les entreprises localisées en sol irlandais sont assujetties à un même taux d'imposition des profits de 12,5 p. cent. Auparavant, certaines entreprises bénéficiaient d'un taux d'imposition sur les profits de 10 p. cent, notamment certaines entreprises manufacturières, les entreprises localisées dans le *Shannon Airport Zone* et les entreprises de services financiers internationaux localisées dans la *Dublin Custom House Docks Area*.

Néanmoins, certains avantages fiscaux persistent. Ainsi, les entreprises localisées dans le *Shannon Airport Zone* et les centres financiers supportés par l'IFSC bénéficient d'un amortissement accéléré pour leurs investissements en équipements. L'IFSC offre également des avantages au plan de l'impôt foncier.

4. Politique en matière d'emploi

Au chapitre de l'emploi, la remarquable performance de l'économie irlandaise —avec une croissance de 49 p. cent de l'emploi entre 1990 et 2001—peut être attribuable à une conjonction de facteurs dont les plus importants sont : (a) une démographie favorable; (b) un excellent système d'éducation; et (c) un climat de modératisme au plan des demandes salariales. Ce climat fut supporté par une série d'ententes tripartites, gouvernement-syndicats-entreprises : le *Programme for National Recovery* (1988-1990); le *Programme for Economic and Social Progress* (1991-1993); le *Programme for Competitiveness and Work* (1994-1996); et le *Programme 2000 : Employment, Competitiveness and Inclusion* (1997-2000). En échange de

leur modération, syndicats et travailleurs obtinrent de la part du gouvernement irlandais la permission de négocier certaines hausses additionnelles de salaires avec les employeurs (moins de 2 p. cent dans le Programme 2000), l'engagement du gouvernement de développer une stratégie nationale anti-pauvreté, des engagements en matière d'équité en emploi et certains engagements sociaux : programme de garderie, etc.

Cette stratégie a sans doute permis à l'Irlande de maintenir les coûts de main-d'œuvre à des niveaux très compétitifs.

Les résultats

Il ne fait aucun doute que la performance de l'économie irlandaise au cours depuis 1988 est exceptionnelle. Tous les indices pointent indubitablement dans la même direction et placent l'Irlande dans le peloton de tête des pays de l'OCDE.

Fortin conclut son analyse de la performance irlandaise entre 1989 et 1999 ainsi : « Les deux colonnes de gauche du tableau 1 montrent que le boom économique irlandais a propulsé ce pays de la 19^e place en 1989 à la 7^e place en 1999. Le revenu intérieur réel par habitant en Irlande atteignait 74 p. cent du niveau des États-Unis en 1999, alors qu'il n'en représentait que 50 p. cent dix ans auparavant. »¹⁰

Si le caractère remarquable de la croissance de la production, du revenu per capita et de l'emploi en Irlande depuis le milieu des années 1980 fait l'unanimité, les auteurs qui se sont penchés sur la question des sources ou des causes de cette transformation spectaculaire insistent sur différents facteurs.

Ainsi, Fortin attribue le boom irlandais principalement aux politiques en matière de commerce, d'industrie, de fiscalité et d'éducation. L'importance des transferts --semblables aux paiements de péréquation-- de la Communauté européenne vers l'Irlande pour lui permettre de s'ajuster au marché européen et celle des investissements étrangers sont souvent mentionnées comme des explications du boom.¹¹

¹⁰ Fortin, Pierre (2002) *Le boom économique irlandais : les faits, les causes et les leçons*, Document de discussion no 12, Industrie Canada, Ottawa (mai).

¹¹ Voir De la Fuente, A. et X. Vives (1997) 'The Sources of Irish Growth', dans : A.W. Gray (éd.), *International Perspectives on the Irish Economy*, Dublin :Indecon; et Leddin, A. et B. Walsh (1997)

D'autres, comme Honohan et Walsh¹² invoquent la thèse du rattrapage et de l'ajustement structurel de l'économie irlandaise à une économie moderne. Cet ajustement aurait été retardé et se serait produit d'une manière aussi spectaculaire qu'accélérée. Blanchard¹³, pour sa part, opine que les politiques en matière de main d'œuvre et la modération des salaires auraient joué un rôle capital.

Nous pensons, comme Box¹⁴ qui parle de 'constellations de facteurs' et Catte et al., qui affirment que leur '*main conclusion was that there was no single silver bullet that was responsible for the growth acceleration*'¹⁵, qu'un ensemble de facteurs et d'influences ont développé un effet de système. Aux facteurs déjà mentionnés, il faut encore ajouter les dimensions spatiales et culturelles caractérisant l'Irlande : sa grande proximité du marché européen lui a ouvert des perspectives que l'économie néo-zélandaise, par exemple, n'a pas; et sa proximité culturelle avec l'Angleterre a favorablement conditionné le déploiement des services en sol irlandais. Box ajoute que la trajectoire de croissance n'aurait pu être suivie sans une augmentation du taux de participation et une immigration importante.

La situation actuelle

La croissance exceptionnellement rapide de l'économie irlandaise a amené de nombreux observateurs à prédire un ralentissement depuis 5 ou 6 ans. Pourtant, les données les plus récentes montrent que celle-ci est toujours vigoureuse : elle fut supérieure à 10 p. cent par an entre 1999 et 2001.

Les gains de productivité récemment enregistrés et les flux d'IDE laissent croire que, malgré les pressions sur les salaires et les prix et malgré les pressions croissantes qui s'exercent sur les infrastructures du pays, l'Irlande continuera de croître à un rythme supérieur à celui de ses partenaires commerciaux. Mais le rythme de croissance

« Economic Stabilisation, Recovery and Growth : Ireland 1979-1996 », *Irish Banking Review*, Sumer 1997.

¹² Honohan, Patrick et Brendan Walsh (2002), op cit.

¹³ Blanchard, Olivier (2002), op cit.

¹⁴ Box, Sarah (1998), op cit.

¹⁵ Catte, Pietro; Peter Jarrett et David Rae (2002) « Looking Forward Hopefully : What Canada can Learn from Some Other OECD Countries' Growth Experiences », Paper presented at the TD Forum on Canada's Standard of Living, Ottawa, October 7.

pourrait être plus modéré : on parle d'une croissance de 7,75 p. cent pour 2002.

Le gouvernement irlandais devra composer avec des besoins importants en infrastructure, avec des pressions sur le marché du travail et avec la nécessité d'améliorer l'efficacité du secteur public. Il devra réévaluer la pertinence des accords nationaux sur les salaires et déterminer si ceux-ci sont toujours compatibles avec les objectifs budgétaires de l'État et les objectifs en matière d'efficacité et de souplesse dans le marché du travail.¹⁶

¹⁶ OCDE (2001), *op. cit.*