Irlande

Référendum sur le Pacte budgétaire européen : une approbation sans enthousiasme

Noélie DELAHAIE

Le 3 mars 2012, 25 Etats membres de l'Union européenne ont signé le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (TSCG), communément appelé le Pacte budgétaire européen et visant, notamment, à transposer dans les législations nationales la « règle d'or » budgétaire [1]. Alors que les autres pays ratifient ce texte par voie parlementaire, l'Irlande, dont la Constitution nationale l'impose, l'a soumis au vote populaire le 31 mai 2012. Dès le mois de mars 2012, un âpre débat s'est engagé sur les implications de la « règle d'or » en termes de durcissement des mesures d'assainissement des finances publiques et sur la clause selon laquelle seuls les signataires peuvent prétendre à une aide financière du Mécanisme européen de stabilité (MES), qui remplacera le 1er juillet 2012 le Fonds européen de stabilité financière (FEFS). Après plus de trois années d'austérité budgétaire pour sauver les banques et le recours à un prêt international de 85 milliards d'euros coordonné par la *troïka* – le Fonds monétaire international (FMI), la Commission européenne (CE) et la Banque centrale européenne (BCE) –, l'Irlande, qui peine à sortir de la crise, pourrait en effet avoir besoin d'un deuxième plan de sauvetage dès 2014. L'hypothèse d'un recours au MES n'étant pas exclue, le gouvernement de coalition Fine Gael (parti chrétien-démocrate) et Labour (parti travailliste) a mené une campagne active en faveur du Pacte budgétaire afin de promouvoir un vote garantissant la « stabilité » du pays et sa « crédibilité » vis-à-vis des autres Etats membres. Il a ainsi agité le spectre d'un nouveau désastre économique en cas de rejet du texte, qui aurait de fait interdit l'accès au MES.

1. Seuls le Royaume-Uni et la République tchèque ont refusé de participer à l'élaboration du texte. Deux règles budgétaires sont en fait prévues. Selon la première, chaque pays s'engage à équilibrer son budget, avec un déficit structurel ne dépassant pas 0,5 % du PIB ou jusqu'à 1 % pour ceux dont la dette est inférieure à 60 % du PIB. En cas de non-respect de ces contraintes, la Cour de justice européenne peut prononcer des sanctions allant jusqu'à 1 % du PIB. La seconde règle s'applique aux Etats membres dont la dette publique est supérieure à 60 % du PIB, comme cela est le cas pour l'Irlande. Elle prévoit une réduction du ratio de dette publique de l'ordre d'un vingtième par an. Pour une discussion de cette seconde règle et de son caractère flou, se référer à Creel *et al*. (2012). Se reporter également à Jolivet et Sauviat (2012, dans ce numéro) pour une analyse du Pacte budgétaire.

A l'issue d'une campagne tendue, marquée par des tentatives visant à faire échouer le référendum [1] et par des sondages d'intention de vote pointant une forte proportion d'indécis parmi les électeurs [2], 60,29 % des Irlandais ont finalement approuvé le texte le 31 mai 2012. Ce résultat a été accueilli avec soulagement par le gouvernement d'Enda Kenny qui redoutait un vote sanction. Vainqueur des élections législatives de février 2011, au cours desquelles le gouvernement sortant de Brian Cowen, le *leader* du Fianna Fail (centre-droit), a été lourdement sanctionné pour sa gestion de la crise et surtout son appel à l'aide internationale, Kenny fait en effet face à une baisse de sa popularité – 23 % des Irlandais seulement avaient une opinion favorable du gouvernement en avril 2012 – à un moment où la population subit encore les conséquences de l'austérité budgétaire.

Il ne s'agit cependant que d'une victoire en demi-teinte. Le scrutin du 31 mai 2012 a en effet été marqué par un taux d'abstention historiquement élevé : 49,4 % des électeurs s'étant abstenus de prendre part au vote, le traité a été au final approuvé par moins d'un tiers des inscrits. Afin de comprendre le faible enthousiasme des Irlandais pour le Pacte budgétaire, la première partie de cet article revient sur le contexte économique et social dans lequel évolue l'Irlande. Les difficultés du pays, que les plans d'austérité budgétaire ont aggravées, pourraient ainsi avoir contribué à décourager les Irlandais de soutenir le traité. Les premières victimes de la crise – les ouvriers, les personnes sans emploi ou encore les jeunes – se sont d'ailleurs majoritairement opposées au texte (Deloy, 2012b). La seconde partie restitue le débat politique et syndical auquel a donné lieu le référendum. La majorité des observateurs s'accorde pour dénoncer les effets néfastes du renforcement de l'austérité tout en s'inquiétant des conséquences désastreuses d'une interdiction d'accès au MES en cas de nécessité. Fait inédit, pour la première fois depuis 1973, année de l'intégration de l'Irlande à l'Union européenne, les organisations syndicales ne sont pas parvenues à faire émerger un consensus. Au début du mois de mai 2012, la Confédération des syndicats irlandais (l'Irish Congress of Trade Unions – ICTU), qui fédère 55 syndicats et revendique plus de 830 000 membres, a en conséquence refusé de donner une consigne de vote. Les débats politiques et syndicaux, tout comme les résultats du référendum, traduisent à la fois les craintes de voir le pays s'enfoncer dans la crise et le refus d'endurer un renforcement de l'austérité budgétaire.

Une faible adhésion dans un contexte de crise durable

Le désintérêt des Irlandais pour le Pacte budgétaire n'est pas nouveau. Il avait déjà été constaté lors de précédents référendums sur des questions européennes, notamment les traités de Nice I et de Lisbonne I qui avaient occasionné une deuxième consultation à la suite d'un rejet. La méconnaissance des enjeux de l'intégration de l'Irlande à l'UE ou encore la forte tradition eurosceptique aurait en partie conduit les Irlandais à s'opposer à ces traités (O'Mahony, 2009). S'agissant

1. Le Sinn Féin, parti radical de gauche, a notamment demandé l'annulation du scrutin en raison de son caractère illégal supposé. Cette demande a été rejetée par la Cour de justice le 30 mai 2012.
2. A deux semaines du scrutin, la part des indécis s'élevait à un tiers des sondés (Deloy, 2012a).

du présent référendum, plusieurs éléments de contexte invitent à formuler d'autres hypothèses expliquant les résultats du scrutin du 31 mai 2012. Premièrement, cette consultation ne conditionnait pas l'adoption du Pacte budgétaire. Cette fois-ci, l'Irlande ne disposait pas de droit de veto et l'entrée en vigueur du texte aura lieu le 1er janvier 2013 si au moins 12 pays l'ont ratifié [1]. Ensuite, les difficultés persistantes de l'Irlande à sortir de la crise n'offrent finalement que peu d'alternatives aux Irlandais. Certes, les indicateurs macroéconomiques témoignent d'une sensible reprise en 2011, et ce en dépit d'une sévère cure d'austérité imposée au pays depuis 2008, mais celle-ci reste fragile et essentiellement tirée par les exportations. Parallèlement, le marché du travail se dégrade de manière continue et le chômage, qui touche désormais 30 % des jeunes, atteint des niveaux records.

Une reprise fragile qui reste à confirmer

La crise irlandaise illustre les vulnérabilités d'un modèle de croissance, qui était devenu tributaire de l'immobilier et qui reposait sur un secteur bancaire surdimensionné. Dès le deuxième trimestre de l'année 2008, le modèle de croissance irlandais a volé en éclats, faisant de l'Irlande le pays le plus gravement touché par la crise. Les excès du secteur bancaire et la détermination du précédent gouvernement à le soutenir en recapitalisant les principales banques ont plongé le pays dans une crise budgétaire sans précédent : alors que le solde budgétaire était de 0,2 % du PIB en 2007, il est passé à - 31,2 % à la fin de l'année 2010, dont 20 points de PIB imputables aux pertes bancaires (tableau 1). A défaut de demander une contribution financière aux banques, le gouvernement a imposé aux Irlandais de nombreux sacrifices, notamment des baisses de salaire et de prestations sociales, des suppressions de postes dans le service public ou encore des hausses des taxes [2]. En novembre 2010, au bord de la faillite, l'Irlande a accepté un plan d'aide internationale de 85 milliards d'euros en contrepartie de la mise en œuvre d'un plan quadriennal 2011-2014 visant 15 milliards d'euros d'économies (soit 10 % du PIB), dont deux tiers de coupes budgétaires et un tiers de recettes fiscales. L'exécution de près de 40 % des mesures dès 2011 a ainsi conduit à une réduction de déficit à 13,1 % du PIB en 2011 [3], permettant au pays d'honorer les engagements qui le lient à la *troïka*. La dette publique, quant à elle, continue de progresser : elle a atteint 108 % du PIB en 2011 et devrait continuer à croître en 2012 (115 %) et en 2013 (121 %). Au nom de la discipline budgétaire imposée par les prêteurs internationaux, les dépenses publiques chutent encore en 2011 (- 3,7 %) et devraient, selon les prévisions de l'Economic and Social Research Institute (ESRI), à nouveau se contracter dans les années à venir. Les investissements restent également en berne : après une chute de 10,6 % en 2011, ils ne progresseront pas avant 2013.

Malgré de sévères restrictions budgétaires, l'Irlande a, pour la première fois

1. Au 31 mai 2012, l'Irlande est le huitième pays à avoir ratifié le Pacte budgétaire européen, après la Grèce, le Portugal, la Slovénie, la Suède, le Danemark, la Lettonie et la Roumanie.
2. Pour une présentation des mesures d'austérité décidées entre 2008 et 2010, voir Delahaie (2009, 2010a, 2010b).
3. Si l'on exclut les frais de recapitalisation des banques estimés à 2,7 milliards d'euros en 2011, le déficit s'établit à 9,4 % du PIB, soit en dessous de 10,6 %, le seuil fixé par le plan FMI-UE.

depuis 2008, enregistré une croissance du PIB en 2011 (+ 0,7 %), essentiellement tirée par les exportations (+ 4,1 % en 2011). Cette croissance demeure en conséquence fragile et sera sans doute éphémère. Si l'on prend en compte les évolutions trimestrielles du Central Statistics Office (CSO), l'Irlande est en effet retournée en récession au début de l'année 2012 après deux trimestres consécutifs de baisse : le PIB a reculé de respectivement 1,1 % et 0,2 % au troisième et quatrième trimestres 2011. Le gouvernement, qui table sur la dynamique des exportations pour relancer l'économie, devra par ailleurs composer avec un contexte économique incertain, notamment chez les principaux partenaires de l'Irlande (Royaume-Uni, zone euro et Etats-Unis). L'évolution du produit national brut constitue un autre indicateur de fragilité de l'économie irlandaise dans la mesure où il ne prend pas en compte les produits liés aux investissements directs de l'étranger : celui-ci a ainsi chuté en 2011 (- 2,5 %) et ne devrait pas progresser en 2012.

Les perspectives économiques de l'Irlande sont d'autant plus inquiétantes que la demande domestique demeure ankylosée par l'austérité budgétaire, accentuant la dépendance du pays aux exportations et donc aux chocs extérieurs. La consommation privée, bridée par le recul des salaires en 2011 (- 0,2 % en 2011), suivie d'une moindre progression en 2012 (+ 0,5 %) dans un contexte de hausse des prix (+ 2,6 % en 2011 et + 1,7 % en 2012), a de nouveau chuté en 2011 (- 2,7 %) et devrait continuer à baisser en 2012 (- 2 %).

A la fin de l'année 2011, dans un contexte de marges de manœuvre réduites par les directives des prêteurs internationaux, le gouvernement d'Enda Kenny a été contraint de revenir sur sa promesse de ne pas intensifier l'austérité budgétaire faite au moment de son élection. En décembre 2011, il a présenté le budget 2012,

Tableau 1. La croissance irlandaise et ses composantes (variations annuelles en %, sauf indications contraires)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 *	2013 *
Produit intérieur but	6,0	-3,4	-7,1	-0,4	0,7	0,6	2,2
Produit national brut	4,4	-3,5	-11,3	0,3	-2,5	0,0	0,5
Consommation privée	5,9	1,5	-7,2	-0,8	-2,7	-2,0	-0,5
Dépenses publiques	6,9	2,2	-1,2	-3,8	-3,7	-2,3	-2,2
Investissements	2,1	-14,0	-29,7	-24,9	-10,6	-2,7	4,3
Exportations	8,6	-0,8	-2,3	6,3	4,1	3,3	3,5
Importations	5,6	-2,9	-9,3	2,7	-0,7	0,9	2,6
Indice des prix à la consommation	4,9	4,1	-4,5	-1,0	2,6	1,7	1,5
Salaire horaire moyen (nominal)	3,5	2,9	-2,0	-1,5	-0,2	0,5	0,5
Solde budgétaire (en % du PIB)	0,2	-7,3	-11,8	-31,3	-13,1	-8,3	-7,5
Solde budgétaire structurel (en % du PIB)	-1,7	-7,3	-11,0	-27,8	-11,7	-7,7	-8,0
Dette publique (en % du PIB)	25,1	44,4	65,2	92,0	108,0	115,0	121,0

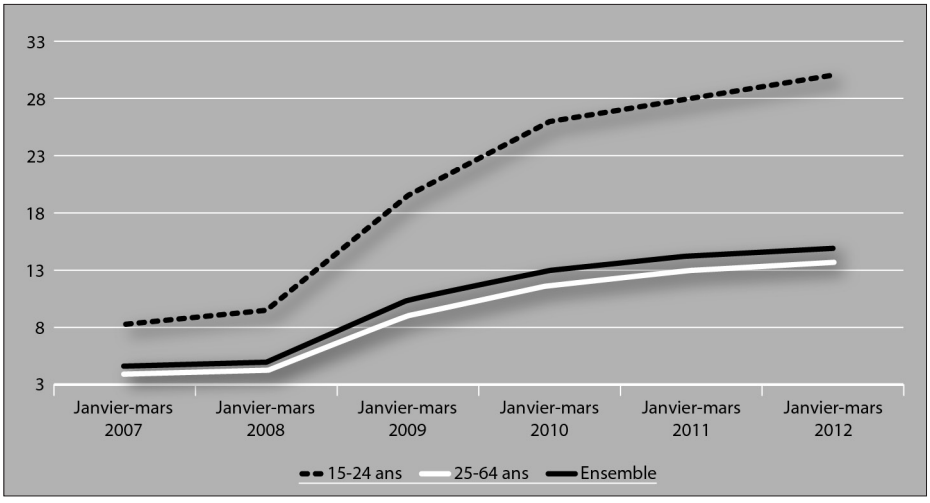
Source : ESRI, Commission européenne pour le solde budgétaire structurel.
* Prévisions.

qui vise 3,8 milliards d'euros d'économies. Celui-ci prévoit l'introduction de nouvelles taxes devant rapporter 1,6 milliards d'euros, par le biais d'une hausse de la TVA, qui passe de 21 % à 23 %, ainsi que la création d'une taxe sur l'habitation et de taxes indirectes sur la consommation. Du côté des dépenses, les investissements seront réduits de 2,2 milliards d'euros, dont 1,4 milliard de baisse des dépenses courantes prévues dans le service public (santé, éducation et protection sociale) *via* notamment la suppression de 282 500 emplois d'ici 2015. Des baisses de prestations sont également prévues : entre autres mesures, les allocations familiales ne seront désormais versées qu'à partir du troisième enfant et les primes de chauffage versées aux bas revenus seront diminuées. S'il ne marque aucune rupture avec la politique du précédent gouvernement, ce plan se distingue des précédents par le fait qu'il s'accompagne, pour la première fois depuis 2008, d'un accroissement des inégalités de revenus : l'imputation sur le revenu des plus modestes serait de l'ordre de 2 à 2,5 % alors qu'elle ne s'élèverait que de 0,75 % pour les plus aisés (Callan *et al*., 2012).

Dégradation continue du marché du travail

En l'absence de mesures concrètes pour l'emploi, le marché du travail n'a cessé de se dégrader entre 2007 et 2012. Depuis 2007, l'emploi a chuté de 15,9 %, soit 340 000 emplois supprimés. Selon le Central Statistics Office (CSO), entre les premiers trimestres de 2011 et de 2012, il a reculé de 1 %, sous l'effet d'une chute de l'emploi à temps partiel (- 2,06 %), dont la hausse avait en partie compensé la suppression des emplois à temps plein entre 2008 et 2010. Tous les secteurs d'activité sont concernés, en particulier les activités « professionnelles, scientifiques et techniques » présentes dans le secteur des nouvelles technologies (- 7 400 emplois entre 2011 et 2012, soit une baisse de 7,2 %). Or, il s'agit d'un secteur exportateur sur lequel mise le gouvernement pour relancer l'économie, ce qui fragilise d'autant plus les perspectives de croissance.

Graphique 1. Evolution du taux de chômage (2007-2012, fin du 1er trimestre)



Source : CSO.

Dans ce contexte de dégradation continue du marché du travail, le taux de chômage, qui avait plus que triplé entre 2008 et 2010, continue de progresser. A la fin du premier trimestre 2012, il culminait à 14,7 % (graphique 1), soit près de 4 points de plus que le taux de chômage observé sur l'ensemble de la zone euro à la même date. L'Irlande se caractérise également par un taux de chômage de longue durée élevé : il a augmenté de près de 8 points entre les premiers trimestres de 2007 et 2012, passant ainsi de 1,2 % à 8,9 %. Ce phénomène touche particulièrement le secteur de la construction, qui a subi les plus fortes chutes de l'emploi depuis l'éclatement de la bulle immobilière à la fin de l'année 2007. A l'instar des autres pays de la zone euro, les jeunes (15-24 ans), principales victimes de la crise, sont surreprésentés parmi les chômeurs [1] : le taux de chômage de cette population est deux fois plus élevé que celui des personnes de la tranche 25 à 64 ans. A la fin du mois de mars 2012, près de 3 jeunes sur 10 étaient ainsi au chômage, contre moins de 1 sur 10 en 2007. Ce phénomène serait sans doute plus important si l'on prenait en compte le nombre de jeunes réintégrant le système éducatif ou continuant à se former ou encore migrant à destination de pays offrant de meilleures perspectives d'insertion sur le marché du travail. En rupture avec les années de boom économique qui avaient fait de l'Irlande une terre d'immigration (Ughetto, 2003), la crise s'est en effet traduite par la réapparition du phénomène d'émigration massive. Selon l'OCDE (2012), sous l'effet de la hausse du chômage, le taux de migration a chuté entre 2007 et 2011, passant de 1,6 % de la population à - 0,8 %. 29 000 citoyens émigraient en 2005 ; ils étaient 76 000 en 2011 (dont 40 000 de nationalité irlandaise) à s'installer dans des pays anglophones comme le Canada, le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou encore l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Un débat centré sur le refus de l'austérité et la nécessité d'accéder au MES

Face aux perspectives pessimistes de croissance irlandaise, conjuguées à une dégradation du marché du travail, la « règle d'or » et la clause conditionnant l'accès au MES à une approbation du Pacte budgétaire ont fait l'objet d'un vif débat politique et syndical entre les opposants et les partisans du texte. Au-delà, le référendum a été l'occasion pour les organisations syndicales de recentrer, sans succès, le débat sur d'autres thèmes, notamment celui de l'emploi ou celui de la préservation du secteur public, principales cibles des plans d'austérité en Irlande.

Un débat politique axé sur les risques d'aggravation des difficultés économiques

Les opposants au Pacte budgétaire, notamment le Sinn Féin, l'Alliance de la gauche unie (UL) qui rassemble le Parti socialiste, le Mouvement du peuple avant les profits et quelques députés indépendants, ou encore l'homme d'affaires Declan Ganley, fondateur du mouvement nationaliste Libertas, ont fermement dénoncé un traité qui incarne la poursuite de l'austérité au nom de la discipline budgétaire. Le camp du « Non » a également tenté de capitaliser le mécontentement de la population irlandaise et, au-delà, celui des Grecs soutenus par le parti radical

1. Pour une analyse du chômage des jeunes dans une perspective comparative, voir Math (2011).

de gauche Syriza ainsi que la proposition du président français François Hollande de renégocier le traité européen afin d'y introduire un volet « croissance ». De leur côté, les partisans du Pacte, parmi lesquels figurent le gouvernement d'Enda Kenny ainsi que le Fianna Fail, devenu le principal parti d'opposition après sa défaite aux élections législatives de 2011, ont fondé leur campagne sur les risques de survenance d'une nouvelle crise comparable à celle qui frappe la Grèce. Certes, un rejet n'aurait pas modifié les lignes actuelles du plan FMI-UE, mais il aurait interdit l'accès à une aide du MES, aide dont l'Irlande aura probablement besoin dès 2014 au terme de l'aide internationale. Certains membres du gouvernement ont même brandi le risque d'une mise en péril de la souveraineté du pays en matière de fiscalité sur les sociétés [1], seul point que le gouvernement est parvenu à protéger lors de la négociation du plan FMI/UE. Présentant l'impôt sur les sociétés comme le principal facteur de compétitivité du territoire qui fait de l'Irlande un pays attractif pour les firmes multinationales, ils ont ainsi averti que sa remise en cause aurait de graves conséquences sur l'emploi. Comme attendu, bien qu'elle ait regretté l'absence de mesures de relance économique, l'Irish Business and Employer Confederation (IBEC), la principale organisation patronale du pays et fidèle soutien du Fianna Fail, a clairement appelé les électeurs à soutenir le traité, seul moyen de maintenir la compétitivité et la crédibilité du pays vis-à-vis de l'extérieur.

Pas de consensus des organisations syndicales

L'ICTU, qui avait soutenu tous les référendums portant sur des questions européennes, s'est pour la première fois abstenu de donner une consigne de vote. Les organisations syndicales affiliées à l'ICTU ont certes unanimement exprimé un rejet de l'austérité mais elles n'ont pas réussi à trouver un consensus sur la position à adopter : trois syndicats ont ainsi appelé à rejeter le Pacte budgétaire tandis que le principal syndicat du secteur public, IMPACT, a au contraire vivement défendu le projet.

Dès le mois d'avril 2012, encouragés par le parti socialiste irlandais, deux syndicats, MANDATE et UNITE, qui représentent respectivement 25 000 et 50 000 adhérents dans les secteurs du commerce de détail et des transports, ont appelé leurs membres à s'opposer au référendum. Par la voix de son secrétaire régional, Jimmy Kelly, l'UNITE a dénoncé l'absence d'un volet « croissance » promu par le président Hollande et prévenu que le traité ne ferait qu'institutionnaliser l'austérité au détriment de la création d'emplois. Pour John Douglas (MANDATE), ce traité enferme « légalement l'Irlande dans une spirale de baisse de l'activité, de chute de la demande intérieure, responsables du chômage de masse et de l'émigration ». Dès la fin du mois d'avril, le Technical, Electrical and Engineering Union (TEEU, 40 000 membres) est devenu le troisième syndicat à s'opposer au traité pour rejeter « la vision néo-libérale de l'Europe véhiculée par la chancelière allemande Angela Merkel ». Il a également dénoncé, par la voix de délégués syndicaux de la Poste irlandaise, l'An Post, le manque de courage de l'ICTU qui refuse d'adopter une consigne de vote. De son côté, le Services Industrial Professionnal and Technical Union (SIPTU, 200 000 membres) a défendu une position moins radicale.

1. Actuellement, l'Irlande détient le taux d'imposition sur les sociétés le plus bas de la zone euro (12,5 %).

Misant sur la proposition de François Hollande, il a ainsi appelé l'Irlande et plus largement l'Europe à la mise en œuvre d'un plan de soutien à l'emploi de 10 milliards d'euros en échange d'un soutien au Pacte budgétaire. Au cours du mois du mai, en l'absence de réponse de la part du gouvernement qui a reproché aux syndicats de ne pas agir dans l'intérêt des travailleurs, le SIPTU a finalement adopté la position de l'ICTU en refusant de donner une consigne de vote.

Seul grand syndicat en faveur du Pacte budgétaire, l'IMPACT (63 000 membres dans le secteur public) a au contraire appelé ses adhérents à approuver le texte. Cette position a également été partagée par le Communication Workers Union (CWU, 16 000 membres), selon lequel ce traité prend en compte les intérêts des travailleurs, et ce d'autant plus que le secteur des télécommunications et technologies attire les firmes multinationales créatrices d'emploi. Pour l'IMPACT, qui dénonce comme les autres organisations syndicales la politique d'austérité, le rejet du Pacte budgétaire enliserait davantage l'Irlande dans la crise économique. Craignant que la hausse des coûts de la dette ne se traduise mécaniquement par davantage de pressions sur le service public, il a averti qu'un rejet « aurait des conséquences dramatiques sur les prestations sociales, les retraites, les salaires et l'emploi dans le service public ». Rejetant les arguments des opposants, IMPACT a ainsi soutenu qu'un rejet du Pacte budgétaire aurait pour conséquence un renforcement de l'austérité budgétaire et mettrait ainsi en péril l'accord du Croke Park. Signé en juin 2010, après que le gouvernement de Brian Cowen et l'IBEC ont brutalement rompu l'accord transitoire sur les salaires 2010-2011 (Delahaie, 2010a), cet accord a échangé l'arrêt des coupes de salaires et des licenciements massifs [1] contre l'interdiction faite aux syndicats d'organiser des mouvements de grève et la mise en œuvre d'un vaste programme de modernisation du service public. Le soutien d'IMPACT au traité a été d'autant plus ferme que de nombreux députés membres du Fine Gael jugent depuis quelques mois que les concessions accordées aux syndicats sont désormais inadaptées aux impératifs de réduction du déficit et de la dette budgétaires.

Faute d'accord entre les syndicats, l'ICTU a refusé au mois de mai de prendre position en faveur du traité. Selon son secrétaire général, David Begg, « l'Irlande se trouve entre le marteau et l'enclume ». Il reconnaît que le Pacte budgétaire a certes des conséquences néfastes en termes sociaux et économiques, mais un rejet serait désastreux si l'Irlande ne peut pas se financer sur les marchés à partir de 2013 et doit en conséquence recourir au MES. A défaut de prendre position, l'ICTU a exhorté, sans succès, le gouvernement d'Enda Kenny à promouvoir auprès de ses partenaires européens un volet « croissance » et à reporter la ratification du traité à la fin de l'année 2012, de manière à favoriser les démarches entreprises par François Hollande pour renégocier le Pacte budgétaire.

Conclusion

Le 31 mai 2012, plus de 60 % des Irlandais ont approuvé le Pacte budgétaire européen par référendum. Si l'on prend en considération un taux d'abstention historiquement élevé (49,8 %),

1. En 2010, le budget prévoyait des baisses de salaire de 5 à 10 % selon la tranche de rémunération et des suppressions massives de postes.

ce score symbolise une faible adhésion au texte : seul un tiers des électeurs a ainsi soutenu le traité. Même si certains chercheurs mettent en avant le désintérêt des Irlandais pour les questions européennes (O'Mahonny, 2009), un examen de la situation économique et sociale de l'Irlande laisse penser que les conditions favorables à un vote de protestation et de colère étaient réunies pour le référendum sur le traité. Après plus de trois années d'austérité budgétaire destinée à résorber la dette du secteur bancaire, l'Irlande, qui a certes enregistré une progression du PIB en 2011, affiche en effet des performances nuancées : la croissance, dépendante des exportations, demeure fragile, la demande intérieure atone et le niveau du chômage préoccupant. Indignés de se voir imposer des mesures de restrictions budgétaires au nom du respect des engagements pris dans l'accord FMI-UE, les Irlandais ont sans aucun doute manifesté leur refus de l'austérité tant auprès du gouvernement d'Enda Kenny que du reste de l'Europe. Au cours des derniers mois, de nombreux signaux annonciateurs d'un faible enthousiasme de la population pour le référendum avaient d'ailleurs été envoyés aux partisans du Pacte budgétaire, comme la fronde fiscale lancée à la fin du mois de mars 2012 ou le refus de l'ICTU de soutenir le Pacte budgétaire européen. Soutenue par les organisations syndicales, et en dépit de menaces de sanctions financières, la moitié des Irlandais a ainsi refusé d'acquitter le 31 mars 2012 la nouvelle taxe d'habitation, instaurée par le budget 2012. Les positions adoptées par les organisations syndicales, qui ne sont pas parvenues à faire émerger un consensus autour du référendum, sont un autre témoin de la faible adhésion au Traité. Tout en rejetant la poursuite de l'austérité au nom du respect de la « règle d'or », elles ont pour la plupart exprimé leurs craintes sur les conséquences qu'aurait une interdiction d'accéder au MES. Le cas échéant, le pays pourrait être contraint de se financer à des taux d'intérêts punitifs, aggravant de fait les finances publiques et durcissant l'austérité. Peur de contribuer à la faillite de l'Etat irlandais et refus de l'austérité, tels sont *in fine* les arguments qui ont guidé le choix des Irlandais lors du référendum du 31 mai 2012.

Sources :

Creel J., Hubert P., Saraceno F. (2012), « Conseil européen : Wait and Sink », *Le Blog de l'OFCE*, 28 juin.

Callan T., Keane C., Savage M., Walsh J.R. (2012), « Distributional Impact of Tax, Welfare and Public Sector Pay Policies: 2009-2012 », *Quarterly Economic Commentary*, winter 2011/spring 2012, p. 47-56.

Delahaie N. (2009), « Irlande. Le "Tigre celtique" à bout de souffle, le pacte social en panne », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, *Les acteurs sociaux face à la crise*, n° 121, novembre, p. 96-106.

Delahaie N. (2010a), « Irlande. La crise du partenariat social face à l'austérité budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 25-37.

Delahaie N. (2010b), « Irlande. L'austérité budgétaire pour sauver les banques », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, *L'Etat social à l'épreuve des politiques d'austérité*, n° 127, novembre, p. 144-154.

Deloy C. (2012a), « Incertitude sur l'issue du référendum irlandais le 31 mai sur le pacte budgétaire européen », Note de la Fondation Robert Schuman, Observatoire des élections en Europe, 23 mai, http://www.robert-schuman.eu/oee.php?num=781.

Deloy C. (2012b), « Les Irlandais approuvent largement le pacte budgétaire européen », Note de la Fondation Robert Schuman, Observatoire des élections en Europe, 31 mai, http://www.robert-schuman.eu/oee.php?num=783.

Jolivet A., Sauviat C. (2012), « Mécanisme européen de stabilité et "Pacte budgétaire à 25" : une solidarité financière au prix d'une radicalisation de la surveillance budgétaire »,

Chronique internationale de l'IRES, n° 137, juillet, p. 3-17.

Math A. (2011), « Une situation particulièrement préoccupante des jeunes dans l'Union européenne. Eléments de cadrage », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, *Les jeunes dans la crise*, n° 133, novembre, p. 23-42.

OCDE (2012), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, juin.

O'Mahony J. (2009), « Ireland's EU referendum Experience », *Irish Political Studies*, vol. 24, n° 4, p. 429-446.

UghettoP. (2003), « Irlande. De l'émigration à l'immigration », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, *Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux*, n° 84, septembre, p. 1-8.

Irish Times, CSO, Fondation Robert Schuman, ESRI.