Irlande

Les syndicats face au mémorandum : entre rejet de principe et résignation

Noélie DELAHAIE

Après avoir connu une croissance moyenne de 5,5 % par an depuis le début des années 2000, l'Irlande est frappée dès la fin du deuxième trimestre 2008 par la crise. Le PIB chute de 3 % en 2008, puis de 7,1 % en 2009 et le solde budgétaire devient déficitaire (-7,3 % en 2008 contre 0,2 % en 2007). Le taux de chômage explose entre 2008 et 2009 pour atteindre près de 13 % de la population active. Ayant pour origine les excès du secteur bancaire et le choix du gouvernement de coalition Fianna Fáil (centre-droit)/les Verts dirigé par Brian Cowen, soutenu par la Commission européenne, de recapitaliser les banques du pays, la crise s'accompagne d'une politique d'austérité draconienne. Entre décembre 2008 et décembre 2009, pas moins de trois plans d'austérité budgétaire visant plus de 9 milliards d'euros d'économies se succèdent pour « sauver les banques ». Pour la première fois depuis son instauration en 1987, le partenariat social, qui encadre les règles de progression des salaires dans les secteurs public et privé, est remis en cause fin 2009 par le gouvernement de Brian Cowen et l'Irish Business of Employers Confederation (IBEC), principale organisation patronale du pays [1]. À la fin de l'année 2010, alors que le déficit public atteint 32 % du PIB suite à la révision à la hausse du coût de sauvetage du secteur bancaire [2], l'Irlande, tant saluée pour sa conduite exemplaire en matière d'austérité budgétaire, devient l'objet d'inquiétude des membres de la troïka : le Fonds monétaire international (FMI), la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE). Craignant une contagion de la crise irlandaise à l'ensemble de la zone euro, ces derniers pressent le gouvernement de Brian Cowen d'accepter un prêt international de 85 milliards d'euros (soit 53 % du PIB irlandais) en novembre. Assorti de conditionnalités strictes que les gouvernements successifs respectent, le programme international soulève de nombreux défis pour les syndicats irlandais, notamment dans le secteur public. Dans un contexte d'affaiblissement de leur pouvoir, ils peinent à rejeter les mesures d'austérité et leur capacité de mobilisation se trouve limitée.

1. Selon les employeurs, le partenariat social était devenu inadapté au contexte de crise. En l'absence de cadre national, les employeurs des secteurs privé et public ont ainsi pu refuser d'honorer les augmentations de salaire négociées avec les organisations syndicales (Delahaie, 2010a).
2. En 2010, il s'élève à 46 milliards d'euros, soit 20 points de PIB.

Les injonctions de la troïka : cure d'austérité drastique et flexibilisation accrue du marché du travail

Le 29 novembre 2010, le gouvernement de Brian Cowen officialise le recours au prêt international après avoir obtenu des bailleurs de fonds la possibilité de préserver le taux d'imposition sur les sociétés le plus bas de la zone euro [1]. En retour, les conditions exigées sont sévères : fixées dans le Memorandum of Understanding [2], elles prévoient l'élaboration d'un plan d'austérité drastique et des réformes de flexibilisation du marché du travail, dont la mise en œuvre est contrôlée chaque trimestre par le FMI et la Commission européenne.

Adopté en décembre 2010 par le Dàil Éireann (chambre basse du Parlement irlandais) et validé au préalable par les bailleurs de fonds internationaux lors de l'élaboration du mémorandum, le plan quadriennal de « consolidation budgétaire » engage les pouvoirs publics à ramener le déficit public de 32 % du PIB en 2010 sous le seuil des 3 % imposé par le traité de Maastricht d'ici à la fin de l'année 2014. Les économies visées s'élèvent à 15 milliards d'euros, dont deux tiers liés à une baisse des dépenses publiques et un tiers à la hausse des recettes fiscales (encadré 1).

Les injonctions du FMI et de l'UE portent également sur la mise en place de réformes visant à « favoriser la compétitivité, l'emploi, et la croissance ». Elles insistent notamment sur la réduction du salaire minimum, de manière à exercer une pression à la baisse sur le coût du travail dans le secteur privé [3]. Alors que les salaires dans le secteur public ont déjà baissé de 5 à 15 % depuis 2008, le FMI préconise de nouvelles coupes en matière de salaires et de postes, un allongement de la durée de travail et une amplification de la politique de redéploiement des agents entre services (Blanchard *et al*., 2013). Devant la montée du chômage, et particulièrement du chômage de longue durée, une réforme du système d'indemnisation est également demandée. Sur le plan de la négociation collective, le démantèlement des Conventions de l'emploi enregistré (Registered Employment Agreements, REA) et des Ordres de régulation de l'emploi (Employment Relation Orders, ERO) (voir *infra* ; encadré 3), déjà envisagé par le gouvernement et l'IBEC par le passé, est remis à l'ordre du jour par la troïka, et ce dans les conditions définies par l'UE. Selon cette dernière, ces conventions établissent des *minima* salariaux contraignants, entravant ainsi la compétitivité et empêchant les entreprises étrangères, établies en Irlande, de proposer des salaires inférieurs notamment dans l'hôtellerie et la construction.

Respect de la feuille de route face à l'impossible renégociation du mémorandum

Alors que le mémorandum est présenté comme l'unique moyen d'enrayer

1. Cette concession est accordée alors que les partenaires européens, et surtout la Chancelière allemande Angela Merkel, appellent l'UE et le FMI à mettre fin au *dumping* fiscal pratiqué par l'Irlande. En échange, l'Irlande est contrainte d'apporter 17,5 milliards d'euros à l'enveloppe fixée par le mémorandum, somme prélevée sur le Fonds national de réserve des retraites. Les prêts internationaux s'élèvent à 67,5 milliards et sont remboursables sur 10 ans.
2. http://www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf.
3. Pour l'Irlande, cette préconisation n'est pas nouvelle. En 2009, l'OCDE avait formulé cette recommandation pour « supprimer les barrières à l'emploi » (OECD, 2009).

Encadré 1

Les principales mesures du plan quadriennal d'austérité (2011-2014)

Sur la période 2011-2014, outre la baisse de la masse salariale dans le secteur public, les principales mesures liées aux dépenses publiques concernent [1] :

- une réforme des prestations familiales et de chômage (2,8 milliards d'euros d'économies) ;
- une baisse des dépenses pour les autres programmes, comme la santé et l'éducation (3 milliards d'euros).

Concernant les recettes fiscales, les mesures prises devront rapporter 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2014 :

- 1,9 milliard d'euros par le biais d'une augmentation de la fiscalité sur les revenus. Le niveau de revenu minimum imposable sera abaissé à 15 300 euros (au lieu de 18 300 euros) ;
- 700 millions d'euros par une réforme de la fiscalité sur les pensions de retraite, dont 240 millions sur les pensions du public ;
- 755 millions d'euros par la suppression des avantages fiscaux accordés notamment sur les *stock-options*, les revenus de la propriété immobilière locative, etc. D'autres avantages seront réduits comme les avantages fiscaux sur les compléments de salaire (partage du profit, actions d'entreprise, etc.) ;
- 620 millions grâce à l'augmentation de la TVA de 21 % à 22 % en 2013, puis à 23 % en 2014 ;
- 330 millions par le doublement de la taxe carbone de 15 euros à 30 euros ;
- 145 millions par une réforme de la fiscalité sur les acquisitions et les revenus des capitaux ;
- instauration d'une taxe sur l'eau à partir de 2014.

1. http://www.budget.gov.ie/The%20National%20Recovery%20Plan%202011-2014.pdf.

la crise, son contenu déclenche la colère de la population, qui y voit une atteinte à la « souveraineté nationale » et qui pointe la responsabilité de Brian Cowen dans la crise. L'ensemble de la classe politique, y compris les Verts, réclame dès la fin de l'année 2010 des élections législatives anticipées, que Brian Cowen, au plus bas dans les sondages (11 % d'opinions favorables), organise en février 2011. À l'issue du scrutin, le Fianna Fáil, qui a dominé la vie politique irlandaise depuis 1932, est lourdement sanctionné et cède sa place au Fine Gael (parti démocrate-chrétien) dirigé par Enda Kenny, qui forme une coalition gouvernementale avec le Labour (parti travailliste). Pourtant élu au terme d'une campagne axée sur le rejet de l'austérité et de l'interventionnisme accru de la troïka, le gouvernement d'Enda Kenny échoue à obtenir un assouplissement du plan international. Les bailleurs de fonds restent en effet inflexibles [1], d'autant plus que le coût de

1. Si le FMI accorde une réduction du taux d'intérêt, l'UE se montre, elle, réticente et presse, sans succès, l'Irlande de relever le taux d'imposition sur les sociétés suite à l'adoption par la Commission européenne du projet d'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

la restructuration du secteur bancaire, l'un des principaux indicateurs surveillés, ne cesse d'augmenter et atteint, en avril 2011, 70 milliards d'euros (soit 45 % du PIB). Hormis l'annulation en mai 2011 de la baisse de 12 % du salaire minimum national [1], décidée par le gouvernement de Brian Cowen en février, le gouvernement exécute l'ensemble des injonctions de la troïka, notamment la baisse de la masse salariale dans le secteur public et la réforme des REA et ERO [2].

Baisse de la masse salariale dans le secteur public

Conformément au mémorandum, le gouvernement décide en 2011 une baisse de 10 % du salaire pour les nouveaux entrants dans le secteur public. Une réforme des retraites est également promulguée en 2012. Celle-ci prévoit la modification du mode de calcul du montant de la retraite en fonction du salaire moyen (plutôt que du salaire le plus élevé) et le recul de l'âge de départ à la retraite (66 ans en 2014, puis 67 ans en 2017 et 68 ans en 2021). Pour les agents déjà en poste, les économies sont réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Croke Park signé en 2010 (encadré 2). Deux ans après son entrée en vigueur, 11 530 emplois ont été supprimés, ramenant le nombre de postes à 292 000 (contre 320 000 en 2008), et près d'1,6 milliard d'euros d'économies de masse salariale ont été générés. Si ces chiffres sont conformes aux injonctions de la troïka, la réduction du déficit est toutefois jugée plus lente que prévu. Redoutant que l'objectif de déficit public de 3 % du PIB ne soit pas atteint fin 2014, les bailleurs de fonds formulent, dès la fin de l'année 2012, une injonction supplémentaire [3] afin que l'Irlande amplifie « les ajustements salariaux dans le secteur public ». La proposition d'Enda Kenny de mettre en place un plan de départs volontaires (7 400 postes concernés en 2014) est rejetée par la Commission européenne qui juge cette initiative trop « coûteuse pour les finances publiques » et presse le gouvernement de remettre en cause l'accord de Croke Park (European Commission, 2013).

Entamées début 2013, les négociations aboutissent, en février 2013, à un projet d'accord, l'accord de Croke Park II, lequel vise 1 milliard d'euros d'économies d'ici 2015, dont 300 millions de baisse de la masse salariale en 2013. Rejetées par 67 % des syndiqués, et ce malgré le soutien de l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU) et des deux principaux syndicats du secteur public, Irish Municipal, Public and Civil Trade Union (IMPACT) et Services Industrial Professional and Technical

1. Le FMI, qui l'avait dans un premier temps accepté en échange d'une baisse des cotisations sociales pour les employeurs, a toutefois appelé en 2012 à une baisse du salaire minimum (IMF, 2012).
2. Faisant de la lutte contre le chômage l'une de ses priorités, le gouvernement d'Enda Kenny a été contraint de revoir ses ambitions à la baisse. Les bailleurs de fonds exigent en effet qu'aucune dépense publique supplémentaire ne soit engagée, sous peine de blocage de l'aide internationale. Les mesures pour l'emploi sont peu ambitieuses et aucune alternative visant à soutenir le revenu des personnes sans emploi n'a été développée ; au contraire, les critères d'éligibilité à l'indemnisation et les pénalités financières en cas de refus d'un emploi ont été durcis (Regan, 2013).
3. Les prévisions économiques tablent sur un déficit de 7,5 % du PIB en 2013 et de 4,3 % en 2014 suite à une révision à la hausse du coût de la restructuration du secteur bancaire. Cette nouvelle injonction, qui intervient pourtant à un moment où le FMI reconnaît les effets néfastes de l'austérité, témoigne de l'inefficacité des politiques mises en œuvre depuis 2008 (Erne, 2013).

Union (SIPTU) [1], ces mesures font l'objet de nouvelles discussions aboutissant à un nouveau projet d'accord en mai 2013, l'accord de Haddington Road. À la différence du projet initial, celui-ci marque une rupture avec la tradition de négociation d'accords nationaux : pour la première fois depuis plus de 20 ans, on assiste à une fragmentation de l'unité syndicale dans la mesure où les négociations se soldent par 28 projets d'accords entre chaque organisation syndicale du secteur public et l'État (encadré 2). Parmi les mesures communes à ces accords, peu de concessions ont pu être obtenues du gouvernement, mis à part l'abandon de la mesure de suppression d'emplois et le remboursement des baisses de salaire à partir de 2017. À l'exception de l'Association of Secondary Teachers Ireland (ASTI, 18 000 membres), dont les adhérents ont rejeté le projet à 63 % des voix, l'accord de Haddington Road a été massivement approuvé par les travailleurs syndiqués du public. Il s'agit toutefois d'une approbation sous contrainte. Avivé par l'échec des précédentes négociations, le gouvernement a en effet voté en mai 2013 une loi intitulée « Financial Emergency Measures in the Public Interest » conférant aux ministres concernés le pouvoir d'imposer les mesures exigées par la troïka (baisses de salaire plus sévères et suppressions de postes [2]) aux salariés non syndiqués ou membres d'un syndicat non signataire de l'accord. De telles différences de traitement entre les syndiqués (en l'absence d'accord national) d'une part, entre les syndiqués et les non-syndiqués (du fait de l'application de la FEMPI) d'autre part, témoignent pour Kieran Allen [3] de l'émergence d'un « corporatisme autoritaire ». Au-delà de l'affaiblissement de l'unité syndicale, ces accords comportent le risque d'attiser la concurrence entre organisations syndicales en incitant les salariés à se rapprocher du syndicat ayant obtenu le plus de concessions [4].

Flexibilisation des modes de fixation des salaires dans les secteurs à bas salaires

En matière de négociation collective, la révision des Ordres de régulation de l'emploi et des Conventions de l'emploi enrégistré, qui fixent les conditions salariales et d'emploi de près de 23 % des travailleurs à bas salaires (encadré 3) est entamée en 2011 par la commission Duffy (président du Tribunal du travail, Labour Court) et Walsh (professeur à l'University College de Dublin), chargée de formuler des recommandations.

1. Le Congrès des syndicats irlandais regroupe 52 organisations syndicales affiliées et représente plus de 800 000 syndiqués. Le SIPTU est le plus grand syndicat de l'ICTU (200 000 membres, tous secteurs confondus) et représente 34 % des affiliés, suivi du syndicat des services publics, IMPACT, qui revendique 63 500 syndiqués. Pour une discussion des positions syndicales au sujet de l'accord de Croke Park II, voir Erne (2013).
2. Si la mesure de baisse des salaires est identique, les salariés s'exposent à un gel permanent des augmentations de salaire et à la fin de la protection contre l'externalisation et les licenciements. Les membres de l'ASTI se verront donc imposer les mesures prévues par la FEMPI, ce qui revient, selon Brian Lucey (« Punishing Trade Union Members for Being Union Members », 25 September 2013, http://brianmlucey.wordpress.com/2013/09/25/punishing-trade-union-members-for-being-union-members), à « les punir pour avoir exprimé leur point de vue de manière démocratique ».
3. Kieran Allen, « The Haddington Road Deal Is Just the Same as the Last, with a Few Tweaks », *The Journal*, 2 June 2013, http://www.thejournal.ie/readme/haddington-road-deal-unions-932265-Jun2013/.
4. Kieran Allen, *ibid*. On notera que le rejet de l'accord de Croke Park II est surtout le fait de salariés concernés par les mesures de baisse de salaire, c'est-à-dire ceux percevant plus de 65 000 euros annuels. Pour une présentation des résultats du scrutin, voir Erne (2013).

Plutôt qu'une abolition, ce rapport (Duffy, Walsh, 2011) préconise un assouplissement des ERO et REA sous prétexte que les « niveaux de *minima* salariaux demeurent trop élevés pour stimuler l'emploi ». En juillet 2011, la décision de la Haute Cour (High Court) d'Irlande vient conforter la volonté de l'UE de mener une réforme radicale en déclarant les ERO non conformes à la Constitution puisqu'ils confèreraient des pouvoirs trop importants aux commissions mixtes de travail (JLC) [1]. Sous la pression du Labour et des syndicats, en faveur du maintien des ERO, et de l'UE qui appelle à la « suppression des obstacles à l'emploi » tout en respectant la Charte européenne en matière de droit des travailleurs et des employeurs à négocier des accords collectifs, le gouvernement rétablit finalement les ERO, moyennant des mesures de flexibilité accrue. Reprenant les recommandations de la commission Duffy et Walsh, une loi (Industrial Relations (Amendement) Act) visant à durcir les conditions d'établissement des ERO et REA est adoptée en 2012. Avec celle-ci, les JLC continuent à fixer les conditions salariales, mais deux niveaux de *minima* seulement sont autorisés. La fixation du montant des primes pour travail dominical et des indemnités de licenciement devient en revanche exclue du champ de compétences des JLC. Pour mieux prendre en compte la situation économique, les *minima* prévus par les ERO et REA doivent par ailleurs être définis en fonction d'indicateurs économiques tels que le taux de chômage, l'évolution des salaires et la compétitivité internationale. Enfin, cette loi introduit la clause « *inability to pay* », réclamée par la troïka, permettant aux entreprises de déroger temporairement (de 3 à 24 mois une fois tous les 5 ans) aux normes salariales fixées par les REA et ERO en cas de conjoncture dégradée. En novembre 2013, cette loi n'est toutefois d'aucun effet. En mars 2013, la Cour suprême d'Irlande, saisie par des employeurs du secteur de l'électricité, a en effet déclaré les REA inconstitutionnels [2]. Les employeurs, en particulier ceux favorables au démantèlement des ERO et REA [3], se montrent par ailleurs réticents, préférant appliquer le salaire minimum national. Au final, les ERO et les REA sont actuellement appliqués aux contrats individuels conclus avant les décisions rendues par la Haute Cour en 2011 et la Cour suprême en 2013.

Les réactions syndicales au mémorandum

La rupture du partenariat social fin 2009, puis l'intervention de la troïka qui exerce une pression accrue sur les décisions économiques et sociales du pays, ont sans aucun doute contribué à limiter les marges de négociation des syndicats dans les secteurs public et privé. Contrairement aux engagements pris par le gouvernement d'Enda Kenny lors de la présentation du programme commun

1. Cette décision porte en particulier sur l'ERO applicable dans la restauration où la Haute Cour a considéré qu'aucun texte législatif n'encadrait le pouvoir des JLC en matière de fixation des rémunérations. Par extension, l'ensemble des ERO a été affecté par cette décision, se traduisant par une suspension des accords et ainsi une exposition des salariés à la précarité face aux employeurs qui ont cherché à réduire les salaires.
2. Le motif est identique à celui qui a motivé la décision de la Haute cour au sujet des ERO.
3. Les employeurs affiliés à l'IBEC ou à la Small Firms Association (SFA) réclament de longue date une abolition totale de ces dispositifs, alors que d'autres, notamment dans les secteurs du nettoyage ou de la sécurité où les pratiques de *dumping* salarial sont courantes, plaident pour leur maintien.

Encadré 2

De la remise en cause de l'accord de Croke Park à l'accord de Haddington Road

Signé en 2010, l'accord national de Croke Park met fin à la montée des tensions sociales et des conflits dans le secteur public (grève, refus de coopérer aux dispositifs de mobilité entre les services, etc.) suite à la rupture du partenariat social en décembre 2009 et à la décision du gouvernement de Brian Cowen de baisser les salaires (de 5 % à 15 %). Les syndicats obtiennent du gouvernement un gel des salaires (et non la baisse initialement envisagée) sur la période 2010-2014 et l'arrêt des suppressions de postes. Parmi les concessions accordées par les syndicats figurent notamment l'arrêt des conflits et l'interdiction de mener des actions collectives, l'accompagnement des dispositifs de redéploiement des personnels entre différents services ainsi qu'une révision des termes de l'accord en fonction de l'évolution des finances publiques [1].

Sous la pression de la troïka, le gouvernement d'Enda Kenny remet en cause l'accord de Croke Park début 2013. Menées par l'intermédiaire de la Commission des relations de travail (Labour Relations Commission), les négociations aboutissent à un projet d'accord, l'accord de Croke Park II, en février 2013, lequel est rejeté par la majorité des travailleurs syndiqués. Suivant les recommandations du FMI (Blanchard *et al*., 2013), celui-ci prévoyait une baisse de 7 % des salaires, la suppression de postes d'agents refusant le redéploiement dans une autre administration ou ceux dont la mobilité est rendue impossible, l'allongement du temps de travail et la baisse des taux de rémunération des heures supplémentaires et de celles effectuées le dimanche.

En mai 2013, de nouvelles propositions sont élaborées par la Commission des relations de travail et aboutissent à l'accord de Haddington Road pour la période 2013-2016. Celui-ci consiste en une série d'accords entre chaque syndicat et le gouvernement, comprenant des mesures communes à l'ensemble du service public et d'autres, spécifiques au secteur concerné. Par exemple, le personnel de la défense se voit supprimer certaines indemnités de fonction (Border Duty Allowance). La suppression de l'indemnité de direction (soit près de 1 600 euros par an) est envisagée pour le personnel enseignant, mesure compensée par une valorisation du salaire des enseignants ayant moins de deux ans d'ancienneté. C'est dans le secteur de la santé que les concessions obtenues sont les plus importantes : les baisses de salaire ne s'appliqueront pas aux nouveaux entrants et l'augmentation de la durée hebdomadaire de travail sera introduite à partir de 2014 [2]. Les principales mesures communes à l'ensemble du secteur public sont les suivantes :

- augmentation de la durée hebdomadaire de travail : le nombre d'heures travaillées passe à 37 heures minimum (39 h pour les agents travaillant déjà plus de 35 h par semaine) ;
- gel des augmentations de salaire : 3 mois de gel des salaires sont prévus pour les agents percevant moins de 35 000 euros annuels, 6 mois pour ceux dont le salaire est compris entre 35 000 et 65 000 euros annuels, et 12 mois au-delà ;

- suppression des primes pour travail de nuit (entre 6 h et 8 h) ;
- maintien de la prime pour le travail le dimanche, mais diminution du nombre de salariés concernés par le travail dominical ;
- baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (variable selon le niveau de salaire) ;
- baisse des salaires pour les salariés percevant plus de 65 000 euros annuels (de 5,5 à 10 %) : cette mesure est identique à celle proposée dans le projet initial mais des concessions ont été obtenues. Elles concernent notamment le remboursement progressif des baisses de salaire, la moitié en mars 2017 et le reste en 2018 ;
- baisse des pensions de retraite pour ceux percevant plus de 32 500 euros annuels ;
- accélération des redéploiements de personnel déjà prévus dans l'accord de Croke Park.

1. Pour plus de détails sur la négociation de cet accord, voir Delahaie (2010b).
2. Voir http://www.lrc.ie/documents/2013/Haddington-Road-Agreement.pdf.

(Delahaie, 2011), aucune réforme n'a en outre été engagée pour restaurer le partenariat social et renforcer le cadre juridique de la négociation collective et la représentation des salariés dans les entreprises [1]. Face aux injonctions de la troïka et aux réponses apportées par les gouvernements successifs, les syndicats, bien que dénonçant les effets néfastes de l'austérité, semblent faire preuve de résignation. Dans un contexte d'affaiblissement de leur pouvoir, leur capacité de mobilisation reste relativement limitée.

Résignation face aux mesures d'austérité

En dehors du secteur public où les négociations demeurent centralisées au niveau national, du moins jusqu'en 2013, la rupture du partenariat social s'accompagne dans le secteur privé d'une décentralisation des négociations collectives au niveau de l'entreprise, négociations encadrées par un protocole IBEC-ICTU signé en avril 2010, et reconduit en 2011 et 2012. Loin de définir un cadre juridique des négociations collectives sur les salaires, ce protocole reconnaît l'engagement des employeurs à préserver l'emploi et celui des organisations syndicales à veiller à ce que leurs membres ne mènent pas d'action collective qui entraverait les « stratégies d'adaptation » des entreprise à la crise économique. La loi ne prévoyant pas l'obligation de négocier, il n'est pas étonnant de constater que le gel des salaires reste la norme dans le secteur privé depuis 2010 (près de 60 % des entreprises sont concernées selon les chiffres de l'IBEC [2]).

1. L'ICTU a d'ailleurs demandé en juin 2013 l'aide de l'OIT afin qu'elle somme le gouvernement de respecter cet engagement. Cette plainte, qui n'est pas directement liée au mémorandum, fait suite à une autre, déposée début 2010, au sujet du non-respect de la liberté d'association dans l'entreprise Ryanair. En réponse, le gouvernement a annoncé l'ouverture d'une consultation des partenaires sociaux à l'automne 2013.
2. Selon l'IBEC, seules les entreprises exportatrices auraient valorisé les salaires ces dernières années.

Encadré 3

Les Ordres de régulation de l'emploi (ERO) et les Conventions de l'emploi enregistré (REA)

Les ERO concernent 15 % des salariés du secteur privé (essentiellement les secteurs du commerce, de l'hôtellerie-restauration, du nettoyage ou encore des services de sécurité où les pratiques de *dumping* social sont plus répandues). Définis par les comités mixtes de travail (Joint Labour Committees, JLC [1]) dans lesquels siègent des salariés et des employeurs, les ERO régissent les hiérarchies salariales des emplois, les conditions de travail, les congés payés et maladie, etc. En moyenne, les *minima* salariaux sont 10 % supérieurs au salaire minimum national. Les ERO prévoient également un taux de rémunération des heures supplémentaires et du travail le dimanche plus élevé que le taux moyen national.

Les REA sont des conventions collectives résultant d'accords entre les organisations syndicales et patronales. Dès leur enregistrement au Tribunal du travail (Labour Court), elles sont applicables à l'ensemble des entreprises du secteur. De fait, le principal avantage pour l'employeur est que les REA empêchent les entreprises de proposer des salaires inférieurs aux *minima* et ainsi d'acquérir un avantage compétitif par rapport à celles qui appliquent les salaires négociés. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles l'Union européenne a souhaité une réforme en profondeur de ce système. Il existe actuellement 68 REA et elles couvrent 8 % des emplois dans le secteur privé. Les deux plus importantes, que l'UE et le gouvernement irlandais comptent remettre en cause, concernent les secteurs de la construction et des fournisseurs des contrats d'électricité. Comparativement aux ERO, les REA prévoient des *minima* salariaux plus élevés : ils sont de 50 % à 99 % supérieurs au minimum national dans la construction et 148 % dans le secteur de l'électricité. La définition des *minima* tient compte des conditions économiques du secteur. Par exemple, en février 2011, le Tribunal du travail a introduit une baisse de 7,5 % des *minima* dans la construction, l'un des secteurs les plus touchés par la crise où l'emploi a chuté de 59 % depuis 2007.

1. En 2011, il existe 13 JLC. Suite aux recommandations du rapport Duffy-Walsh, trois sont supprimées en octobre 2012 dans la mesure où elles concernaient trop peu de salariés.

Dans le secteur public, l'introduction en 2013 de la loi FEMPI permettant au gouvernement d'imposer les mesures d'austérité en cas de rejet d'un accord par les syndicats s'apparente sans conteste à une stratégie de contournement et d'affaiblissement du dialogue social. En témoigne également le transfert du rôle de négociation et de consolidation du partenariat social du Premier ministre vers le Conseil économique et social (National Economic and Social Council, NESC) dont l'influence a été considérablement réduite pendant la crise (Regan, 2013 [1]). Au-delà, l'épisode récent des négociations dans le secteur public doit être lu en prenant en compte l'histoire récente du mouvement syndical irlandais qui, en soutenant le partenariat social instauré en 1987 pour régler les difficultés

1. Selon Regan, une grande majorité des membres de la coalition gouvernementale attribue au partenariat social la responsabilité de la crise. Cela serait à l'origine du changement de rôle du Premier ministre.

économiques du pays (taux élevés de chômage, d'émigration et de pauvreté), s'inscrit progressivement dans une culture de compromis avec des gouvernements de tous partis politiques plutôt que de contestation. En négociant des accords de modération salariale, prévoyant des progressions de salaires réels inférieures à la productivité et à l'inflation, les syndicats contribuent ainsi au développement d'un « modèle corporatiste concurrentiel » (Erne, 2008), dans lequel les gouvernements successifs misent sur une politique de *dumping* fiscal (taux d'imposition sur les sociétés le plus bas de la zone euro, cotisations sociales faibles, etc.) afin d'attirer les investissements directs étrangers. Mais les syndicats ont en retour progressivement perdu leur autonomie d'action [1], limitant ainsi leur capacité d'opposition à la politique d'austérité en vigueur depuis 2008. Face à la crise, les gouvernements successifs mènent en outre une stratégie de division des syndicats, en imposant des sacrifices salariaux à une partie seulement du secteur public, à savoir le *Civil Service* (administration dépendant directement de l'exécutif et autorités locales), l'éducation et la santé [2]. L'élaboration d'une stratégie syndicale d'opposition aux injonctions de la troïka semble d'autant plus compromise que nombre de *leaders* syndicaux sont membres du Labour [3], dont les responsables politiques présentent les mesures d'austérité comme nécessaires pour restaurer la crédibilité du pays, et ainsi mettre fin au plan international coordonné par la troïka. C'est dans ce contexte, marqué par l'affaiblissement de leur pouvoir et de l'unité syndicale, que l'ICTU, le SIPTU et IMPACT ont, de manière paradoxale, pris position en faveur de l'accord de Croke Park II qui remet en cause des garanties âprement négociées en 2010, et ainsi la légitimité du Congrès des syndicats irlandais.

Mobilisations relativement limitées pour rejeter l'austérité

Dans ce contexte, les réactions les plus visibles aux sacrifices imposés ont été l'effondrement, dès 2009, de la popularité de Brian Cowen. Hormis la défaite du Fianna Fáil aux élections législatives de février 2011, l'Irlande ne connaît pas de mouvement de contestation massive, contrairement à ce qui peut être observé dans d'autres pays sous mémorandum (Grèce, Portugal, etc.). Les rares grèves ont surtout éclaté en 2009 et 2010 avant que le pays ne soit placé sous tutelle des bailleurs de fonds internationaux. Selon les estimations du Central Statistics Office (CSO), les conflits collectifs ont représenté 3 695 journées de travail en 2011 (soit 8 grèves, l'un des niveaux le plus bas de l'OCDE). Ce chiffre est deux fois moins important qu'en 2010 (6 602 jours) et près de 30 fois moins qu'en 2009 où de nombreux conflits avaient éclaté dans le secteur public (arrêts de travail, grèves de zèle, débrayages, actions collectives, etc.). En 2012, seulement cinq grèves ont

1. Le mode de financement des syndicats en est une illustration. Depuis le milieu des années 1980, de nombreuses organisations syndicales ont ainsi délégué aux employeurs le soin de collecter les cotisations syndicales auprès de leurs adhérents (Erne, 2013).
2. Les salariés des entreprises semi-publiques (compagnies de bus, de fourniture d'électricité et de gaz) où les mobilisations et les revendications sont traditionnellement plus fortes, ont été épargnés, du moins jusqu'en 2013. En septembre 2013, les syndicats de la compagnie de bus de Dublin ont en effet signé un accord de baisse des salaires.
3. Cela est surtout le cas pour les responsables du SIPTU. Leur influence reste toutefois limitée puisqu'ils ne représentent que 10 % des délégués. Le poids politique du Labour au Dàil Éireann est par ailleurs faible (37 sièges sur 166).

été recensées dans le secteur privé. Outre le fait que les syndicats irlandais soient en premier lieu attachés à une logique de négociation plutôt que de contestation, la signature du protocole IBEC-ICTU dans le privé et de l'accord de Croke Park dans le public, qui limitent, voire interdisent l'organisation de conflits collectifs (voir *supra*), semble avoir été un frein à la mobilisation. À cela s'ajoute un phénomène d'émigration massive, surtout des jeunes, qui affaiblit d'autant plus la capacité des Irlandais à lancer des initiatives de grande envergure, à l'image du mouvement des Indignés en Espagne.

Finalement, la grogne sociale se manifeste surtout lors des mobilisations pour dénoncer les mesures d'austérité imposées au secteur public, où le taux de syndicalisation est plus élevé que dans le privé [1]. Sans lien direct avec les euro-manifestations initiées par la Confédération européenne des syndicats, seulement cinq grandes manifestations ont eu lieu depuis 2008 ; et la signature du mémorandum ne s'est pas accompagnée d'un durcissement de la contestation. En février 2009, fait relativement inédit en Irlande où ce type d'actions de grande ampleur reste rare, 120 000 personnes répondent à l'appel de l'ICTU pour dénoncer la décision unilatérale du gouvernement de Brian Cowen d'instaurer une nouvelle contribution sur les salaires destinée à financer les retraites. En novembre 2009, de nouvelles mobilisations rassemblent quelques dizaines de milliers de manifestants pour protester contre le budget 2010 et de nouvelles baisses de salaires dans le public. Un an plus tard, le recours au plan de sauvetage international déclenche une manifestation de grande envergure (50 000 à 150 000 manifestants) pour dénoncer l'intervention de la troïka pour sauver des banques et l'atteinte à « la souveraineté nationale ». En novembre 2012, 10 000 manifestants participent à une marche « contre l'austérité » alors que le gouvernement entame son sixième plan d'austérité depuis le début de la crise. Soutenue par l'ICTU et le SIPTU, cette mobilisation est organisée par le mouvement « The Campaign Against Household and Water Charges [2] ». En février 2013, alors qu'un accord allégeant le fardeau de la dette des banques [3] est trouvé avec les bailleurs internationaux, l'ICTU organise une marche à travers le pays (plus de 100 000 personnes mobilisées) pour réclamer aux autorités européennes l'arrêt de l'austérité, rappelant ainsi sa prise de distance vis-à-vis de l'Europe.

Une prise de distance vis-à-vis de l'Europe

À l'image de ce qui peut être observé ailleurs, les syndicats irlandais ont depuis le début des années 1970 progressivement abandonné leurs positions anti-européennes pour promouvoir le processus d'intégration européenne. En Irlande, cette évolution coïncide avec la montée des positions antieuropéennes exprimées par les Irlandais lors des référendums (Hyman, 2009).

L'intervention des bailleurs de fonds dans les décisions économiques et

1. En 2009, plus de 68 % des travailleurs du secteur public sont syndiqués contre près de 25 % dans le privé (O'Connel *et al.*, 2010).
2. Ce mouvement activiste avait appelé en 2011 au boycott d'une nouvelle taxe sur l'immobilier, taxe imposée par la troïka. Près de 50 % de la population avait participé à cette action.
3. L'accord conclu entre le gouvernement irlandais et la Banque centrale européenne prévoit un étalement sur 40 ans et non plus seulement sur 10 ans du coût du sauvetage, ce qui réduit de 20 milliards d'euros les besoins d'emprunt du pays sur la prochaine décennie.

sociales du pays a modifié les perceptions des syndicats irlandais vis-à-vis de l'Union européenne. Considéré comme europhile pour avoir activement soutenu les traités européens, l'ICTU manifeste désormais son rejet de l'Europe « de l'austérité » et appelle à la construction d'une « Europe solidaire », où le rôle de la BCE serait davantage concentré sur les questions d'emploi plutôt que sur la stabilité des prix et le contrôle de l'inflation (Begg, 2013). En témoignent ses critiques acerbes vis-à-vis de l'UE et plus généralement de la troïka qui empruntent des références à la guerre pour l'indépendance de l'Irlande, accusant ainsi les « vaillants alliés » de livrer « des armes économiques de destruction massive » (Erne, 2012). Fait inédit, pour la première fois depuis l'intégration de l'Irlande à l'Europe, l'ICTU s'est abstenu de soutenir le pacte budgétaire européen lors du référendum du 3 mars 2012, manifestant sa défiance à l'égard des autorités européennes qui placeraient les Irlandais entre « l'enclume et le marteau ». En 2013, un représentant de l'ICTU a critiqué les pratiques de l'UE et de la BCE dont « les représentants sont animés d'une idéologie néolibérale intégriste » (Rigney, 2013). Le droit de regard de l'instance européenne lors de la révision des ERO et REA a d'ailleurs été fortement contesté par les syndicats irlandais qui dénoncent une stratégie d'affaiblissement du dialogue social.

Conclusion

L'Irlande, qui s'apprête à devenir le premier pays sous mémorandum à s'affranchir de l'aide internationale à partir de décembre 2013, a mené une politique d'austérité drastique sous la surveillance étroite de la troïka. Parmi les mesures draconiennes explicitement demandées par les bailleurs de fonds internationaux, celles touchant à la négociation collective conduisent à une flexibilisation des Conventions de l'emploi enregistré et des Ordres de régulation de l'emploi, dégradant ainsi les conditions salariales et d'emploi des salariés les plus précaires. À cela s'ajoutent de nouvelles baisses de salaires dans le secteur public, première cible des plans d'austérité qui se succèdent en Irlande depuis 2008. En l'absence de partenariat social rompu par le gouvernement et le patronat avant que le pays ne soit placé sous tutelle internationale, les syndicats ne parviennent pas à peser sur les décisions économiques et sociales du gouvernement. Dans ce contexte de marges de négociation réduites, leur capacité de mobilisation reste limitée, comme l'atteste la faible ampleur des manifestations nationales organisées depuis 2008.

Sources :

Begg D. (2013), « A Social Dimension for a Changing European Union: The Irish Case », *in* Grozelier A.-M., Hacker B., Kowalsky W., Machnig J., Meyer H., Unger B. (eds.), *Roadmap to a Social Europe*, Social Europe Report, October, p. 57-61.

Blanchard O., Jaumotte F., Loungani P. (2013), « Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/02, 29 March.

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

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

Delahaie N. (2011), « Irlande. Après le plan d'aide internationale, quelles marges de manœuvre pour le nouveau gouvernement ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 131, juillet, p. 22-32.

Duffy K., Walsh F. (2011), « Independant Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreements Wage Setting Mechanisms », *Labour Court Report*, April, http://www.djei.ie/publications/employment/2011/Report_ERO_REA.pdf.

Erne R. (2008), *European Unions. Labor's Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca/London, Cornell University.

Erne R. (2012), « European Industrial Relations After the Crisis: A Postscript », *in* Smismans S. (ed.), *The European Union and Industrial Relations – New Procedures, New Context*, Manchester University Press, p. 345-367.

Erne R. (2013), « Let's Accept a Smaller Slice of a Shrinking Cake. The Irish Congress of Trade Union and Irish Public Sector Unions in Crisis », *Transfer*, vol. 19, n° 3, August, p. 425-430.

European Commission (2013), « Economic Adjustment Programme for Ireland. Autumn 2012 Review », *European Economy Occasional Papers*, n° 127, January.

Hyman R. (2009), « Trade Unions and "Europe": Are the Members Out of Step ? », *LSE « Europe in Question » Discussion Paper Series*, n° 14, London School of Economics, November.

IMF (2012), « Ireland: 2012 Article IV and Seventh Review Under the Extended Arrangements », *IMF Country Report*, n 12/264, Washington, September.

OECD (2009), OECD Economic Surveys: Ireland, Paris.

O'Connel P., Russel H., Watson D., Byrne D. (2010), « The National Workplace Survey – The Changing Workplace: A Survey of Employees' Views and Experience », *Research Series*, n° 7, vol. 2, Employees, National Center for Partnership & Performance, Dublin.

Regan A. (2013), « The Impact of the Eurozone Crisis on Irish Social Partnership: A Political Economy Analysis », *Working Paper*, n° 49, ILO, Geneva, April.

Rigney P. (2013), « L'impact des mesures de lutte contre la crise et la situation sociale et de l'emploi. Irlande », Comité économique et social européen.

Industrial Relations News, Planet Labor, EIRO, Irish times.