Irlande

Le nouvel accord 2024-2026 dans le secteur public : une victoire syndicale en demi-teinte

Noélie DELAHAIE

Début 2024, en République d'Irlande, un nouvel accord pour la période 2024-2026 a été conclu dans le secteur public. Si les syndicats ont obtenu l'abrogation, réclamée de longue date, d'une législation d'urgence mise en place durant la crise de 2008, il s'agit d'une victoire en demi-teinte. En effet, les augmentations salariales obtenues ne font que compenser la baisse du pouvoir d'achat subie par les agents depuis 2021 tandis que les autres dispositions ne représentent pas d'avancées concrètes.

In early 2024 in the Republic of Ireland, a new deal for 2024-2026 was struck for the public sector. While the unions did secure the long-demanded repeal of emergency legislation passed during the 2008 crisis, the victory is somewhat lacklustre. Indeed, the pay increases obtained only offset the loss of purchasing power suffered by civil servants since 2021, while the other provisions do not constitute genuine progress.

Noélie Delahaie est chercheure à l'Ires, professeure associée à l'ISSTO (Université Rennes 2) et affiliée au CEET-le Cnam.

Début 2024, après deux mois de discussions menées au sein de la Workplace Relations Commission (WRC, Commission des relations sur le lieu de travail[1]), le Public Service Committee (PSC, comité des services publics) –, qui représente 19 syndicats affiliés à l'Irish Congress of Trade Union (ICTU, congrès des syndicats irlandais[2]) – et Paschal Donohoe, le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme, sont parvenus à un nouvel accord pour la période 2024-2026 couvrant près de 385 000 agents du secteur public[3]. Approuvé par une large majorité des syndiqués, le texte a été ratifié fin mars 2024 par l'ICTU ; il remplace l'accord « Building Momentum », conclu début 2021 et arrivé à expiration le 31 décembre 2023.

Si ce dernier accord semble s'inscrire dans le prolongement de ceux signés depuis la chute, en 2009, du partenariat social – système de négociation tripartite centralisé qui a longtemps caractérisé les relations professionnelles en Irlande –, il s'en distingue dans la mesure où les syndicats ont axé leurs revendications non seulement sur le contenu de l'accord mais aussi (et surtout) sur le fonctionnement des relations professionnelles dans le secteur public. En effet, dès mi-novembre 2023, après l'adoption du budget 2024, le gouvernement annonce, dans son invitation officielle à négocier adressée aux syndicats, sa volonté de conclure un accord pluriannuel, lequel lui garantit une stabilité en matière de coûts budgétaires ainsi que la paix sociale grâce à la clause d'interdiction des conflits collectifs prévue par les accords qui se sont succédé depuis 2009. De son côté, la délégation syndicale[4] fait du retour à « la situation d'avant-crise de 2008 » et à la « normalisation » des relations professionnelles dans le secteur public la priorité des négociations. Plus précisément, elle conditionne la conclusion d'un accord pluriannuel à l'abrogation des dernières mesures de la législation d'urgence connues sous le nom de Financial Emergency Measures in the Public Interest Acts

1. La Commission des relations sur le lieu de travail est une instance indépendante chargée de fournir des informations et des conseils en matière de droit du travail. Elle assure également un service de médiation dans le cadre des négociations collectives dans les secteurs privé et public.

2. L'ICTU est une centrale syndicale qui fédère en son sein 44 organisations syndicales indépendantes et autonomes intervenant dans les secteurs public et/ou privé. En 2024, elle revendique environ 800 000 travailleurs syndiqués, majoritairement en République d'Irlande et dans une moindre mesure en Irlande du Nord ainsi qu'au Royaume-Uni. Plutôt qu'un rôle de direction des syndicats, l'ICTU assure une fonction centrale de coordination entre les organisations et dans les relations avec le gouvernement.

3. En Irlande, les agents publics sont soit des fonctionnaires (*civil servants*) travaillant directement pour les ministères du gouvernement ou des agences d'État indépendantes soit des professionnels rémunérés par l'État pour une durée indéterminée (*public servants*) et dont la mission est la délivrance de services publics (soins de santé, éducation, sécurité, justice, défense, etc.). Début 2024, les fonctionnaires représentent environ 12 % des agents publics.

4. Cette délégation est composée d'un membre des quatre principales organisations syndicales implantées dans le secteur public. Fórsa représente près de 85 000 travailleurs des services publics, ce qui en fait la première organisation du secteur. Ce syndicat est né en janvier 2018 de la fusion de trois syndicats : l'Irish Municipal, Public and Civil Trade Union (IMPACT) qui était surtout implanté dans les secteurs de l'éducation et de la santé ainsi que dans les administrations locales, du Civil and Public Services Union (CPSU) et du Public Service Executive Union (PSEU). Figurent également dans la délégation l'Irish National Teachers' Organisation (INTO), qui revendique plus de 45 000 personnels enseignants syndiqués en République d'Irlande, l'Irish Nurses and Midwives Organisation (INMO) qui représente plus de 40 000 membres au sein du personnel de santé publique et le Services Industrial Professional and Technical Union (SIPTU), l'un des principaux syndicats présents dans les secteurs privé et public.

(législation FEMPI dans la suite du texte)[5] et imposées entre 2009 et 2013 par le gouvernement dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire drastique face à la crise économique et financière de 2008. Certaines mesures ont certes été démantelées à partir de 2015, mais d'autres perdurent et elles affaiblissent, selon les syndicats, leur capacité à peser sur les négociations « locales » (*local bargaining*), lesquelles permettaient jusqu'en 2009, au-delà de l'accord national, d'aborder des questions spécifiques (grille de salaire, conditions de travail, etc.) à chaque pan du secteur public avec le ministère compétent.

Si le gouvernement s'engage dès début décembre 2023 à supprimer définitivement la législation FEMPI, les discussions sur le contenu de l'accord demeurent lentes et difficiles. Après un échec des négociations début 2024, un compromis est finalement trouvé fin janvier. Qualifié de « maximum absolu réalisable par le biais des négociations à l'heure actuelle[6] » par Kevin Callinan, président du PSC et secrétaire de Fórsa, cet accord constitue une victoire syndicale en demi-teinte : certes, les organisations syndicales obtiennent l'abrogation définitive de la législation FEMPI ; toutefois, l'accord, dans son contenu, reste centré sur la question salariale et les augmentations obtenues ne font que compenser la baisse du pouvoir d'achat subie par les agents depuis 2021. Par ailleurs, les dispositions relatives aux négociations « locales » demeurent limitées, ce qui pose la question de leur portée effective en termes d'amélioration des conditions de travail et d'emploi des agents publics.

Quinze ans après la crise économique et financière, vers un retour à la normale du fonctionnement des relations professionnelles dans le secteur public ?

En Irlande, les règles de gestion de l'emploi et des salaires dans les secteur public et privé ont longtemps été déterminées par les négociations autour du partenariat social. Mis en place en 1987 pour remédier aux difficultés économiques du pays, ce système de négociations tripartites entre le gouvernement, les syndicats et le patronat a longtemps consisté en un échange politique. Les organisations syndicales acceptaient une certaine modération salariale en contrepartie de politiques fiscales et sociales avantageuses à destination des ménages et surtout des entreprises, de manière à faire de l'Irlande une terre d'accueil des entreprises multinationales étrangères et ainsi booster la croissance économique (Delahaie, 2018). En 2009, un an après l'éclatement de la crise économique et financière qui plonge le pays dans une profonde récession, ce système de négociation collective vole en éclats à la suite du retrait unilatéral du gouvernement du partenariat social et de l'adoption de la législation FEMPI (Delahaie, 2010a, 2010b). S'ouvre alors une phase de négociations de concessions déséquilibrées, voire sans contreparties, qui dégradent considérablement les conditions de travail et d'emploi des agents publics. Si la plupart des mesures de la législation FEMPI sont progressivement supprimées à partir de 2015, les syndicats réclament aujourd'hui l'abandon d'une disposition encore en vigueur qui permet, selon

5. E. Malone, P. Leahy, « Public sector unions seek clarity of post-crash emergency legislation », *The Irish Times*, November 17, 2023, https://bit.ly/3X2xmRx.

6. https://www.forsa.ie/public-sector-pay-agreement/.

eux, au ministère des Dépenses publiques et de la Réforme de jouir d'un droit de véto sur les négociations menées entre les organisations syndicales et les ministères compétents dans les différents pans du secteur public. Or, c'est justement sur celles-ci que les organisations syndicales semblent désormais vouloir miser pour obtenir des avancées concrètes.

FEMPI Acts 2009-2013 : une législation propice à la négociation de concessions déséquilibrées

À partir de 2010, les négociations collectives dans le secteur public reprennent sous la forme de négociations de concessions déséquilibrées entre le gouvernement et les syndicats (Maccarrone *et al.*, 2023 ; Maccarrone, Erne, 2023). Après trois plans d'austérité budgétaire sans précédent (Delahaie, 2010b) imposant des baisses de 5 à 15 % des salaires et des suppressions d'emplois dans le secteur public (*via* le non-remplacement des départs à la retraite essentiellement) dans le cadre de la législation FEMPI de 2009, l'ICTU, affaibli par la rupture du partenariat social, accepte de signer un premier accord de concessions connu sous le nom d'accord Croke Park. Conclu en mai 2010 pour la période 2010-2014, cet accord conduit les syndicats à accepter un gel des salaires, une réforme d'ampleur du secteur public (comme le redéploiement des agents entre les secteurs en fonction des besoins de service) ainsi que l'arrêt des tensions sociales et conflits provoqués par la chute du partenariat social en contrepartie de l'engagement du gouvernement de ne pas procéder à de nouvelles suppressions d'emplois et réductions de salaire.

La trêve est cependant de courte durée. Quelques mois plus tard, en novembre 2010, alors que le pays connaît une crise budgétaire inédite qui a pour origine les excès du secteur bancaire (Delahaie, 2010b), le gouvernement officialise le recours à un plan de sauvetage international coordonné par la troïka – la Banque centrale européenne, la Commission européenne et le Fonds monétaire international – en échange d'un plan quadriennal 2010-2014 de rigueur budgétaire ciblant particulièrement le secteur public et dont les lignes sont fixées par le Memorandum of Understanding[7]. Dès 2011, conformément à ce mémorandum, les nouveaux entrants se voient imposer une baisse de leurs salaires de 10 %. Une réforme des retraites est en outre promulguée en 2012 pour introduire une modification du calcul du montant de la pension des nouveaux agents 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) (Delahaie, 2013).

En 2013, face à la troïka qui presse le gouvernement de réduire la masse salariale de la fonction publique d'1 milliard d'euros supplémentaire d'ici 2015 (dont 300 millions en 2013)[8], les pouvoirs publics

7. Celui-ci vise 15 milliards d'euros d'économies sur 4 ans, dont 10 milliards de coupes dans les dépenses et 5 milliards de recettes fiscales additionnelles. Pour le seul secteur public, le plan prévoit une économie de 1,2 milliard d'euros sur la masse salariale. Pour consulter le texte du mémorandum, voir le site du FMI : https://bit.ly/473zMUs.

8. Cette nouvelle injonction intervient alors que les économies réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord Croke Park sont pourtant conformes aux objectifs fixés par la troïka : 11 530 postes ont été supprimés (soit près de 4 % des emplois) et 1,6 milliard d'euros d'économies de masse salariale a été généré. Néanmoins la réduction du déficit irlandais, qui s'élève à près de 8,5 % du PIB fin 2012 après avoir atteint un pic à 32 % du PIB fin 2010, est jugée trop lente par les acteurs internationaux.

tentent de négocier un accord additionnel, l'accord Croke Park II, qui prévoit de nouvelles coupes salariales de l'ordre de 7 % et une augmentation du temps de travail. Malgré le soutien de l'ICTU et des deux principaux syndicats du secteur public, le SIPTU et l'IMPACT, l'accord est rejeté par près de 70 % des membres syndiqués (Erne, 2013).

Avivé par l'échec de Croke Park II, le gouvernement propose alors un nouvel accord 2013-2016, l'accord Haddington Road, tout en introduisant en parallèle une nouvelle loi FEMPI conférant aux ministres concernés le pouvoir d'imposer les mesures exigées par la troïka (baisses de salaire plus sévères et suppression d'emplois) aux salariés non syndiqués et aux membres d'un syndicat non signataire de l'accord (Doherty, 2014). Cet accord, que les organisations syndicales acceptent pour la plupart sous la contrainte de la loi FEMPI afin d'éviter toute inégalité entre membres syndiqués et non syndiqués, marque alors une rupture avec la tradition de négociation d'accords nationaux : pour la première fois depuis plus de 20 ans, l'unité syndicale se trouve fragmentée dans la mesure où l'accord résulte en une série de textes discutés entre chaque syndicat du secteur public et le gouvernement, comprenant des mesures communes à l'ensemble des secteurs et d'autres spécifiques au secteur concerné (Delahaie, 2018). Parmi les mesures communes, dont les effets perdurent encore dans certains secteurs (voir *infra*), figurent en particulier l'augmentation de la durée hebdomadaire du travail ne donnant lieu à aucune compensation salariale (à 37 heures pour les agents travaillant au plus 35 heures par semaine et à 39 heures pour ceux travaillant déjà plus de 35 heures par semaine), la suppression des primes de travail de nuit et la baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (variable selon le niveau de salaire). Cet accord instaure également un gel des salaires pendant 3 à 6 mois pour les agents percevant jusqu'à 65 000 euros par an, une baisse de l'ordre de 5,5 à 10 % pour ceux rémunérés au-delà et une diminution des pensions de retraite pour ceux percevant plus de 32 500 euros annuels.

Si les années de crise ont considérablement affaibli les syndicats en les poussant à des négociations de concessions sans contreparties, ces derniers n'ont pas pour autant retrouvé un rapport de force favorable lorsque le pays renoue avec la croissance économique, au lendemain de la sortie de l'Irlande du plan de sauvetage international fin 2013. Les accords Croke Park et Haddington Road, bien que présentés comme temporaires pour faire face à la crise, dégradent de manière durable les conditions d'emploi des agents publics même si les coupes salariales sont progressivement supprimées à partir du milieu des années 2010.

Du démantèlement progressif à l'abrogation définitive de la législation FEMPI : une victoire symbolique ?

À partir de 2015, dans le cadre de leur campagne pour le rétablissement des salaires, les syndicats obtiennent le démantèlement progressif de la législation FEMPI, qui se traduit par des rattrapages salariaux importants lors des négociations de l'accord Lansdowne Road 2016-2018 et de l'accord Public Service Stability 2018-2020 (voir l'encadré). Néanmoins, certaines mesures prévues par les précédents accords de concessions subsistent dans quelques secteurs comme celui de l'éducation ou pour les fonctionnaires travaillant dans les ministères, en

Encadré - **Le démantèlement progressif de la législation FEMPI et le rétablissement partiel des salaires à partir de 2015**

Les négociations autour de l'accord Lansdowne Road 2016-2018 coïncident avec le processus de démantèlement de la législation FEMPI amorcée par une loi de 2015. Celle-ci revient partiellement sur les baisses de salaire et de pension en permettant aux syndicats d'obtenir une augmentation des salaires d'environ 2 000 euros par an (soit en moyenne +2,5 %) entre 2016 et 2018.

Le processus se poursuit dans le cadre de la négociation de l'accord Public Service Stability 2018-2020 : les réductions de salaire, introduites pendant la crise, sont annulées pour plus de 90 % des personnels – en particulier ceux percevant jusqu'à 70 000 euros – conformément à une loi de 2017 sur les salaires et les pensions dans la fonction publique (Public Service Pay and Pensions Act 2017). Entre 2018 et 2020, les augmentations sont ainsi de l'ordre de 6,2 à 7,4 % pour les agents[1].

La loi de 2017 prévoit enfin l'annulation complète des mesures FEMPI restantes pour les fonctionnaires dont le salaire de base annuel est inférieur à 150 000 euros par an à compter de juillet 2021, puis pour ceux percevant une rémunération au-delà de 150 000 euros à partir de juillet 2022. Le processus de suppression des réductions de salaire pour les fonctionnaires s'achève ainsi en 2022.

1. https://bit.ly/4fYZVb3.

particulier l'augmentation de la durée du travail et la baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (Maccarrone, Erne, 2023). En outre, le système de rémunération à deux niveaux introduit durant la récession perdure, les nouveaux entrants à partir de 2011 percevant une rémunération de l'ordre de 10 % inférieure au niveau établi par la grille salariale du secteur.

Ce n'est qu'à partir de 2020 que les enjeux liés au temps de travail émergent dans les négociations. Ainsi, dans le contexte de crise sanitaire qui a fortement mis à l'épreuve le secteur public, en particulier celui de la santé, l'accord Building Momentum 2021-2022 prévoit le rétablissement du taux de rémunération des heures supplémentaires et la création d'un comité chargé de mener une réflexion sur le rétablissement de la durée hebdomadaire du travail de manière à revenir à la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de l'accord Haddington Road de 2013. Les travaux de ce comité aboutissent en juillet 2022 à la suppression des mesures inscrites dans l'accord de 2013 pour l'ensemble des agents publics, à l'exception des fonctionnaires (*civil servants*) qui travaillent dans les ministères et autres agences indépendantes de l'État et qui représentent 10 % des agents au troisième trimestre 2022.

L'une des nouveautés de l'accord Building Momentum réside dans la réintroduction des mécanismes de « négociation locale » (*local bargaining*), rendus caducs par la disparition du partenariat social en 2009 et qui permettent aux organisations syndicales

de traiter avec le ministère compétent de questions spécifiques aux différents pans du secteur public telles que la gestion des carrières (avancement, grade, etc.), l'investissement dans les infrastructures, la politique d'emploi, les problèmes de recrutement, etc. Sur ce dernier point, si la négociation locale n'a pas produit les effets escomptés[9], cela s'explique avant tout, selon le Comité des services publics (PSC), par une disposition FEMPI toujours en vigueur, en particulier l'article 4 de la loi de 2009, qui confère au ministre des Dépenses publiques et de la Réforme un droit de contrôle, voire de véto, sur les décisions et négociations prises par les autres ministères. Un tel niveau de contrôle central constitue un frein au fonctionnement « normal » des relations professionnelles, que le PSC entend supprimer en conditionnant, en novembre 2023, la conclusion d'un accord pluriannuel à l'abandon définitif de la législation FEMPI. Soucieux de conclure un accord d'ici le 31 décembre 2023, le gouvernement s'engage dès fin novembre à satisfaire cette revendication syndicale. Si le PSC se réjouit de remporter une victoire, celle-ci demeure symbolique : la législation n'est abrogée qu'en juillet 2024, soit plus de 7 mois après le début des négociations, lesquelles sont restées centrées sur les salaires tandis que les dispositions concernant les négociations locales ne diffèrent que peu de celles prévues dans l'accord Building Momentum, conclu début 2021.

L'accord 2024-2026 : peu d'avancées concrètes

Si le gouvernement accède rapidement à la demande des syndicats d'annuler la législation FEMPI, les négociateurs tant syndicaux que gouvernementaux peinent à s'entendre sur le contenu de l'accord, les uns comme les autres s'abstenant, du moins officiellement, d'avancer des revendications ou propositions chiffrées[10].

Des discussions lentes et difficiles sur le contenu de l'accord

Du côté des syndicats, qui menacent le gouvernement d'un « hiver turbulent » en l'absence de progrès significatifs[11], l'accent est mis sur un nécessaire rattrapage des salaires face à la montée inédite de l'inflation que l'Irlande a connue entre janvier 2021 et décembre 2023. Selon les données du Central Statistics Office (CSO), sur cette période, les prix à la consommation ont bondi de 17 %[12] tandis que la mise en œuvre de l'accord Building Momentum, révisé début 2022 pour tenir compte du contexte inflationniste, s'est traduite par une progression des salaires nominaux de 8,5 %, soit une baisse de près de 8,5 % du pouvoir d'achat subie par les agents du service public.

9. En témoignent notamment les tensions de recrutement, en particulier dans le secteur de la santé, qui ne cessent de croître depuis la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Ainsi, d'après les données du Central Statistics Office (CSO, 2024), le taux d'emplois vacants est passé de 0,8 % fin 2019 (1,2 % en moyenne nationale) à 1,7 % dans le secteur public (contre 1,1 % dans l'ensemble de l'économie) tandis qu'il a baissé dans le secteur privé, passant de 1,3 à 1 % sur la même période.

10. La presse quotidienne irlandaise et les communiqués officiels des organisations syndicales ou du gouvernement se sont essentiellement concentrés sur l'abrogation des mesures contenues dans la législation FEMPI.

11. E. Malone, « "Turbulent winter" in prospect if no progress made on public sector pay deal, union leader warns », *The Irish Times*, November 13, 2023, https://bit.ly/473BOz2.

12. https://bit.ly/3Mjp96x.

Le PSC insiste également sur la nécessité de renforcer, dans le prolongement du précédent accord, les mécanismes de « négociation locale » de manière à négocier des dispositions supplémentaires en termes de salaires et/ou de conditions d'emploi (y compris organisation du travail, changement de grade, etc.). Les syndicats font également part de leur souhait d'aborder la question de l'attractivité de l'emploi dans un contexte où les tensions de recrutement sont fortes, en particulier dans l'éducation et la santé. Or, cette question semble avoir été éludée dans l'accord national et renvoyée aux négociations locales.

De manière similaire, le gouvernement, de son côté, n'avance aucune proposition chiffrée, arguant que la négociation doit tenir compte de l'augmentation des dépenses publiques prévue dans le cadre du budget 2024, en particulier celles destinées à financer la fourniture des manuels scolaires gratuits, la réduction du coût des transports en commun ou encore le gel des frais de garde d'enfants. Il insiste également sur le fait que de nombreuses dispositions prévues par les accords précédents, en particulier l'augmentation du temps de travail sans contrepartie dans l'accord Haddington Road, ont déjà été abordées dans l'accord Building Momentum.

Mi-décembre 2023, après plus d'une dizaine de rencontres au sein de la Workplace Relations Commission (WRC), aucun accord ne semble émerger, ce qui ne va pas sans provoquer une certaine frustration de la délégation syndicale qui dénonce la lenteur du processus. La tension monte d'un cran lorsque le PSC quitte la table des négociations en menaçant d'une mobilisation collective si aucun accord n'est trouvé d'ici le 11 janvier 2024. De son côté, Paschal Donohoe, le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme, accuse les organisations syndicales, sans pour autant dévoiler les motifs du blocage par « respect pour le processus de négociation[13] », d'avoir mis trop tardivement des éléments de discussions à l'agenda des négociations.

Un accord centré sur les salaires

Début janvier, la WRC invite le PSC et Paschal Donohoe à revenir à la table des négociations. Après trois jours de discussions intenses, les négociations échouent à nouveau après le refus par le PSC de la proposition du gouvernement. Tablant sur une inflation estimée à 3 % en 2024 et son ralentissement pour les années suivantes, ce dernier propose une enveloppe salariale de 2,9 milliards d'euros pour 2024-2026, soit une augmentation des salaires de 8,5 % pour l'ensemble des travailleurs et de 12 % pour les bas salaires entre janvier 2024 et juin 2026. Le gouvernement propose en outre de dédier 1 % de la masse salariale aux dispositifs de négociation locale. Dénonçant une proposition qui manque de « crédibilité »[14], le PSC rejette l'offre qui demeure en-deçà de sa contre-proposition. En effet, les syndicats revendiquent une augmentation de salaire de 11,5 %, dont 6 % en 2024, 4 % en 2025 et 1,5 % en 2026. Par ailleurs, le PSC réclame une enveloppe équivalant à 3 % de la masse salariale pour les mécanismes de négociation locale dès septembre 2024. Estimant que l'offre gouvernementale ne suffit pas « à

13. E. Malone, « Public sector pay talks delays caused by introduction of unexpected items by unions, says Donohoe », *The Irish Times*, December 20, 2023, https://bit.ly/3YZDTPg.

14. E. Malone, J. Horgan-Jones, « "Real pity" unions rejected public sector pay offer of 8,5 % rise over two years, Donohoe says », *The Irish Times*, January 11, 2024, https://bit.ly/3Z6HQC5.

créer un accord solide face à une crise persistante du coût de la vie », le PSC menace d'appeler ses membres syndiqués à voter en faveur d'une action collective. Pour autant, cette menace ne sera jamais mise à exécution, ce qui peut paraître surprenant si l'on compare la situation irlandaise à celle des syndicats britanniques, pour lesquels les mouvements de grève dans le secteur public en 2022 ont porté leurs fruits (Connolly, 2023). En effet, les syndicats jouissent d'un contexte économique et politique favorable, qui les place *a priori* en position de force vis-à-vis du gouvernement. La République d'Irlande affiche de fait de bonnes performances macroéconomiques et une situation budgétaire excédentaire. De surcroît, le gouvernement souhaiterait éviter des vagues de grèves un an avant les élections générales de 2025.

Le 24 janvier 2024, aux termes de discussions intenses, un compromis est finalement trouvé. Ratifié par le PSC de l'ICTU deux mois plus tard à la suite de l'approbation par une large majorité de membres syndiqués, l'accord prévoit une enveloppe de l'ordre de 3,6 milliards d'euros allouée entre 2024 et 2026, que le gouvernement décide de financer sur quatre années budgétaires (2024-2027). Cet accord qui reprend et étend les principales mesures de l'accord Building Momentum (notamment celles sur le comité chargé de réfléchir sur la durée du travail hebdomadaire pour les fonctionnaires qui n'étaient pas concernés par le précédent accord, le maintien de la paix sociale, etc.) porte essentiellement sur les salaires. Il prévoit des progressions salariales de l'ordre de 9,25 % en moyenne pour l'ensemble des agents du secteur public, dont 4,25 % en 2024, 3 % en 2025 et 2 % en 2026. Des augmentations plus importantes sont par ailleurs prévues pour les salariés les moins bien rémunérés, pour lesquels la baisse du pouvoir d'achat a été la plus forte dans le contexte inflationniste que connaît le pays depuis 2021 (tableau 1). Si l'accord, qui permet tout juste un rattrapage des salaires sans pour autant garantir une compensation de l'inflation anticipée (estimée à 3 % fin 2023 pour la seule année 2024), n'a pas suscité l'enthousiasme des organisations syndicales, la majorité d'entre elles a néanmoins appelé leurs membres à voter en faveur du texte. En effet, le PSC reconnaît que le gouvernement a accepté de relever de près de 25 % l'enveloppe initiale. Il estime

Tableau 1 - **Les mesures salariales prévues par l'accord 2024-2026**

Année	Progression des salaires
2024	▪ +2,25 % à partir de janvier ou 1 125 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu ; ▪ +1 % à partir de juin ; ▪ +1 % à partir d'octobre ou 500 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu.
2025	▪ +2 % à partir de mars ou 1 000 euros, le plus élevé des deux étant retenu ; ▪ +1 % à partir d'août.
2026	▪ +1 % à partir de février ou 500 euros, le montant le plus élevé des deux étant retenu ; ▪ +1 % à partir de juin.

en outre avoir remporté une victoire en obtenant l'abrogation définitive de la législation FEMPI et une clause prévoyant la possibilité de réviser l'accord en fonction de l'évolution du contexte économique, comme dans le cas de l'accord Building Momentum.

L'autre principale mesure de l'accord porte sur les mécanismes de « négociation locale », sur lesquels les organisations syndicales entendent peser. En première lecture, ils se trouvent renforcés puisque les syndicats ont obtenu, conformément à leur revendication, une enveloppe équivalant à 3 % de la masse salariale (contre 1 % dans l'accord Building Momentum). Néanmoins, il est trop tôt pour apprécier la portée effective de cette mesure pour plusieurs raisons. En premier lieu, le gouvernement a pris l'engagement d'abroger l'article 4 de la loi FEMPI fin 2023, abrogation effective seulement depuis juillet 2024, les marges de manœuvre des syndicats demeurant ainsi incertaines au moment de la signature de l'accord. En outre, le texte prévoit que les propositions émanant des négociations locales feront l'objet d'une évaluation budgétaire « en partenariat avec le ministre des Dépenses publiques et de la Réforme », ce qui laisse en suspens la question de l'autonomie réelle des ministères concernés. De plus, certains thèmes restent exclus de cette négociation, à savoir le taux de rémunération des heures supplémentaires, les heures de présence hebdomadaire, les droits aux congés (annuels, maladie, etc.) ainsi que les régimes de retraite. Enfin, le texte prévoit que « l'ajustement se fera par étapes » : une première tranche équivalant à 1 % de la masse salariale sera versée le 1er septembre 2025 – les organisations syndicales et les employeurs publics étant chargés de négocier les accords sectoriels entre juin 2024 et juin 2025 – ; le solde doit être traité dans un accord ultérieur, soit à partir de juin 2026.

Conclusion

L'accord 2024-2026 du secteur public est le sixième accord conclu entre le gouvernement et le comité des services publics de l'ICTU depuis la chute du partenariat social en 2009. Si celui-ci ne diffère pas radicalement des précédents en termes de contenu, il s'en distingue par le fait que les organisations syndicales ont fait de la « normalisation » des relations professionnelles l'une des priorités des négociations. De fait, l'accord reste essentiellement focalisé sur les salaires, qui demeurent un élément crucial face au contexte inflationniste qui sévit depuis 2021, mais les organisations syndicales semblent faire le pari que les batailles doivent être menées ailleurs, à savoir dans les négociations locales, ministère par ministère. Ainsi, l'abrogation des dernières mesures de la législation FEMPI, en particulier celle conférant un droit de véto au ministère des Dépenses publiques et de la Réforme dans les dispositions négociées entre les ministères concernés et les syndicats dans le cadre des négociations locales, constitue une victoire syndicale.

Il est néanmoins trop tôt pour apprécier la portée réelle de cette victoire dans ce nouveau contexte puisque les organisations syndicales et les employeurs disposent d'un délai d'un an, soit jusqu'à juin 2025, pour négocier les premiers accords locaux. Or ces derniers mois, en dépit de la ratification de l'accord national, les agents du secteur public peinent à ressentir une amélioration réelle de leurs conditions de travail et d'emploi. Dans le secteur de la santé en particulier où les pénuries de main-d'œuvre sont déjà très fortes (Delahaie, 2023) et où

le ministre de la Santé vient d'annoncer un gel des recrutements[15], la période qui s'ouvre pose de sérieux défis pour les organisations syndicales : parviendront-elles réellement à retrouver leur autonomie et à peser sur les négociations locales ?

15. N. Griffin, « INMO "doesn't have any faith" in HSE plans to resolve staff shortages in hospitals », *Irish Examiner*, May 8, 2024, https://www.irishexaminer.com/news/arid-41390842.html.

Sources :

- Connolly H. (2023), « Royaume-Uni : le gouvernement britannique veut restreindre le droit de grève en réponse à un mouvement social historique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 3-17, https://bit.ly/47HOMHm.
- CSO (2024), « Earnings and Labour Costs Q4 2023 (Final) Q1 2024 (Preliminary Estimates) », CSO Statistical Publication, Central Statistics Office, May 29, https://bit.ly/4dVPtiL.
- Delahaie N. (2010a), « Irlande : la crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 25-37, http://bit.ly/3tB0xwr.
- Delahaie N. (2010b), « 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, https://goo.gl/pY12iG.
- Delahaie N. (2013), « Irlande : les syndicats face au mémorandum : entre rejet de principe et résignation », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 108-120, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/c143-144-7.pdf.
- Delahaie N. (2018), « D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) », *in* Rehfeldt U. (coord.), *Les pactes sociaux en Europe. Déclin ou permanence ?*, Rapport final pour l'UNSA-Éducation, Ires, p. 141-176, https://goo.gl/usjiQv.
- Delahaie N. (2023), « Irlande : le système de santé sous pression malgré un plan de réforme ambitieux », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 19-31, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/06/C182_2.pdf.
- Doherty M. (2014), « Can the patient survive the cure? Irish labour law in the austerity era », *European Labour Law Journal*, vol. 5, n° 1, p. 81-94, https://doi.org/10.1177/201395251400500107.
- Erne R. (2013), « Let's accept a smaller slice of a shrinking cake. The Irish Congress of Trade Unions and Irish public sector unions in crisis », *Transfer*, vol. 19, n° 3, p. 425-430, https://doi.org/10.1177/1024258913494049.
- Maccarrone V., Erne R. (2023), « Ireland: Trade unions recovering after being tipped off balance by the Great Recession? », *in* Waddington J., Müller T., Vandaele K. (eds.), *Trade Unions in the European Union. Picking Up the Pieces of the Neoliberal Challenge*, Brussels, Peter Lang, p. 585-624, https://bit.ly/4705rWV.
- Maccarrone V., Erne R., Regan A. (2023), « Ireland: Life after social partnership », *in* Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels, ETUI, p. 315-335, https://bit.ly/3Xky3H4.