

Études économiques
de l'OCDE

Irlande

ÉCONOMIE

OCDE 

Volume 2003/9 – Juillet

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2002-2003**

Irlande



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Assurer la prospérité malgré le ralentissement de la croissance	23
Le ralentissement de la croissance	23
Perspectives pour l'avenir	27
Les enjeux	34
II. Consolider les finances publiques	39
L'ajustement progressif des finances publiques à une croissance moins soutenue	39
Situation budgétaire à moyen terme	44
L'impact du vieillissement sur les finances publiques	47
Maîtrise des finances publiques et priorités	50
III. Pour une meilleure gestion des dépenses publiques	51
L'évolution des dépenses publiques et les forces à l'œuvre	52
Renforcer le processus budgétaire et mieux le contrôler	58
Améliorer l'efficacité – coût des dépenses publiques	65
Améliorer les résultats des dépenses de soins de santé et d'infrastructure : les enjeux	78
Programme de réformes futures	86
IV. Pour une croissance durable : questions de politique structurelle	93
Introduction	93
Améliorer la réglementation et promouvoir la concurrence et le jeu du marché	93
La nouvelle orientation de la politique industrielle	102
Le développement du capital humain : les priorités	103
Politique du marché du travail	106
Quelques aspects du développement durable	110
Notes	128
Bibliographie	137
<i>Annexes</i>	
I. Propositions anti-inflation	142
II. Le partenariat social en Irlande	143
III. Problèmes liés à la mesure de la productivité en Irlande	145

Liste des encadrés

1. Le nouvel accord de partenariat	29
2. Programme spécial d'incitation à l'épargne	41
3. Récapitulation des mesures inscrites au budget 2003	43
4. Évaluation comparative des rémunérations du secteur public	45
5. Le processus budgétaire en Irlande	61
6. Le nouvel accord de partenariat concernant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique	66
7. Mécanismes permettant de soumettre les prestataires de services financés sur fonds publics aux pressions de la concurrence	70
8. Financement des collectivités locales	72
9. Pratique libérale dans les hôpitaux publics	81
10. Résumé des recommandations	87
11. Intégration des mesures prises dans l'optique du développement durable	112

Liste des tableaux

1. Perspectives à court terme	31
2. Comparaison des déficits et des ratios d'endettement dans l'UE	46
3. Solde et ratio d'endettement prévisible des administrations publiques	47
4. Prévisions démographiques à long terme pour l'Irlande	48
5. Viabilité à long terme des finances publiques	49
6. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique	54
7. Principales dépenses publiques courantes	55
8. Emploi et rémunération dans le secteur public	57
9. Quelques indicateurs de santé : résultats, ressources et niveau d'utilisation	80
10. Plan d'investissement en infrastructure économique et sociale dans le cadre du Plan de développement national (PDN)	84
11. Valeur des marchés publics faisant l'objet d'une publicité internationale dans les pays de l'Union européenne	85
12. Mise en œuvre de la réforme structurelle – vue d'ensemble des progrès accomplis	95
13. Participants aux programmes PAMT	108
14. Principaux indicateurs : changement climatique	113
15. Émissions de GES et indicateurs sectoriels	114
16. Influence d'une taxe sur le carbone sur les coûts de production de l'électricité	116
17. Coûts de dépollution sectoriels : Stratégie climatique ou importation de permis	118
18. Indicateurs de performance : pollution de l'eau	121
19. Indicateurs de performance : déchets	125

Annexe

A1. Croissance de la productivité	146
A2. Indices de la production en volume : secteur manufacturier	147
A3. Productivité et activités de type « transit »	148

Liste des graphiques

1. Croissance du PIB et du PNB : l'écart se creuse	24
2. Croissance de la population active irlandaise	25
3. Immigration	26
4. Indicateurs de l'inflation	28

5.	Taux de change et coûts unitaires de main-d'œuvre	30
6.	Décomposition de la croissance de l'offre de main-d'œuvre	33
7.	Évolution des finances publiques irlandaises	39
8.	Dépenses des administrations publiques	53
9.	Évolution des dépenses des administrations publiques	56
10.	Dépassement des recettes et des dépenses courantes	59
11.	Composition des ressources financières des administrations infranationales	74
12.	Recettes courantes des collectivités locales, par source	75
13.	Évolution des dépenses de santé	79
14.	Niveau d'instruction de la population d'âge actif	104
15.	Qualité des eaux de surface en Irlande	120
16.	Coûts financiers de la pollution de l'eau	122
<i>Annexe</i>		
A1.	Accords de partenariat social	144

STATISTIQUES DE BASE DE L'IRLANDE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	70	Population des grandes villes, recensement de 1996 ¹ (milliers):	
Superficie agricole, 1995, en pourcentage de la superficie totale	57	Dublin (Comté et Co. Borough)	1 057
		Cork, (Co. Borough)	127
		Limerick, (Co. Borough)	52

LA POPULATION

Population (avril 2000) ¹	3 897	Émigration nette : moyenne 1993-95	2 333
Densité au km ²	56	Immigration nette : moyenne 1996-99	16 075
		Immigration nette : moyenne 2000-2002	25 033
Accroissement de la population : moyenne annuelle 1996-2002	291 249	Population active totale, sept.-nov. 2002 (milliers)	1 855
Accroissement naturel de la population : moyenne annuelle 2001-2002	27 550	Population active civile occupée sept.-nov. 2002 (milliers) :	
		Agriculture, sylviculture et pêche	120
		Industrie et construction	493
		Autres secteurs	1 158

L'ÉTAT

Dépenses courantes du secteur public en biens et services, 1999 (pourcentage du PNB)	18	Composition du Parlement (juin 2002) :	Sièges :
Recettes courantes des administrations publiques en 1998 (pourcentage du PNB)	40	Fianna Fail	81
Dette nationale, 2001 (pourcentage du PNB)	44	Fine Gael	31
		Travailleurs	21
		Démocrates progressistes	8
		Verts	6
		Socialistes	1
		Sinn Fein	5
		Autres	13
		Dernières élections générales : mai 2002	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations :		Importations :	
Exportations de biens et services, 2001 (pourcentage du PNB)	117	Importations de biens et services, 2001 (pourcentage du PNB)	100
Principaux produits exportés, 2001 (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés, 2001 (en pourcentage des importations totales) :	
Viandes et préparations à base de viande	2	Produits pétroliers	3
Produits laitiers	1	Produits chimiques et produits dérivés	12
Boissons	1	Produits textiles manufacturés, habillement et chaussures	3
Produits chimiques organiques	14	Machines et matériel de transport	51
Produits chimiques et pharmaceutiques	7	<i>dont</i> :	
		Machines de bureau	18
Machines et matériel de transport	45	Appareils électriques	14
<i>dont</i> :		Principaux fournisseurs en 2001 (% du total) :	
Machines de bureau	27	Royaume-Uni	35
Appareils électriques	11	Autres pays de la Communauté européenne	23
Principaux clients en 2001 (% du total) :		États-Unis	15
Royaume-Uni	23		
Autres pays de la Communauté européenne	38		
États-Unis	17		

LA MONNAIE

Unité monétaire : Euro		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières	
		Année 2002	0.94
		Mars 2003	1.08

1. Préliminaire.

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques de l'Irlande ont été évaluées par le Comité le 14 avril 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 mai 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Ideyuki Ibaragi, Young-Sook Nam et Boris Cournède sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'étude précédente de l'Irlande a été publiée en juin 2001.

Évaluation et recommandations

L'ère du « Tigre celtique » est révolue

La croissance extraordinaire de la deuxième moitié des années 90, qui avait valu à l'Irlande le surnom de « Tigre celtique », a laissé la place à un rythme d'expansion plus normal, mais encore rapide, depuis 2001, encore que le ralentissement ait été plus marqué hors du secteur des entreprises multinationales. En tout état de cause, un certain ralentissement de la croissance était inévitable, voire souhaitable, étant donné l'accentuation des tensions au sein de l'économie, se traduisant par une forte inflation, une congestion de plus en plus prononcée de la circulation, une augmentation rapide des prix des logements et des difficultés de recrutement. Si le ralentissement est étroitement lié à l'éclatement de la bulle des TIC, il reflète également une détérioration de la compétitivité des producteurs irlandais sur le plan des coûts. Cette détérioration a été due à une forte inflation dans le secteur protégé de l'économie, imputable à la fois à une progression soutenue des salaires dans les branches exportatrices, à une faible croissance de la productivité dans le secteur abrité et aux effets généralement expansionnistes des taux d'intérêt réels très bas observés depuis que l'Irlande fait partie de l'Union économique et monétaire. On s'accorde aujourd'hui à considérer que la croissance tendancielle à moyen terme sera de l'ordre de 4 à 5 pour cent en termes de PIB réel et légèrement inférieure en termes de PNB, point de vue que partage l'OCDE. L'enjeu auquel l'économie irlandaise est confrontée dans l'immédiat est de veiller à ce que les anticipations de revenu et les finances publiques s'adaptent au ralentissement de la croissance. L'ajustement des anticipations de revenu est nécessaire pour éviter une détérioration de la compétitivité internationale, tandis que celui des finances publiques est indispensable pour assurer la viabilité

budgétaire et le maintien d'un environnement fiscal de nature à favoriser la croissance. À plus long terme, l'objectif général des autorités devrait être de veiller à ce que l'économie continue de progresser à un rythme relativement soutenu et à ce que les politiques soient plus clairement orientées vers la protection des intérêts des consommateurs, et non pas ceux des producteurs, grâce notamment à une concurrence renforcée dans les secteurs des services.

La bonne tenue du PIB masque la faiblesse de l'économie nationale

À 6 pour cent, la croissance du PIB réel est restée relativement soutenue en 2002, mais en termes de PNB réel, qui mesure non pas la production intérieure, mais l'activité économique nationale, la croissance a été beaucoup plus faible, largement inférieure à 2 pour cent. Un écart important entre la croissance du PIB et celle du PNB, imputable aux revenus de facteurs, est une caractéristique persistante de l'économie irlandaise, mais une différence de plus de 4 pour cent est sans précédent et doit être attribuée au dynamisme du secteur biomédical et pharmaceutique, où les marges, dont bénéficient dans une large mesure des intérêts étrangers, sont exceptionnellement élevées. L'activité économique s'est ralentie depuis la fin de 2002, avec une nouvelle décélération des exportations et une détérioration prononcée de la confiance des entreprises. La demande de main-d'œuvre a marqué le pas tout au long de 2002, si bien que le taux de chômage, qui se situait à un point bas historique, est monté à 4.4 pour cent en 2002. L'activité semble devoir rester peu soutenue en 2003 mais une légère accélération devrait se produire en 2004 compte tenu du redressement attendu des marchés d'exportation. L'activité de construction demeurera sans doute l'une des principales sources de dynamisme, en raison du développement rapide des infrastructures physiques et de la persistance d'une forte demande de logements.

Les anticipations de revenu semblent avoir commencé à s'adapter au ralentissement de la croissance...

Certains signes incitent à penser que les anticipations de revenu ont commencé à s'adapter. À en juger par l'accord salarial récemment conclu à l'échelon central, qui prévoit une hausse de 7 pour cent sur les dix-huit prochains mois, il semblerait que les anticipations de revenu soient en train de s'adapter à la nouvelle situation et qu'elles contribueront à modérer l'inflation. Le processus de partenariat semble avoir

contribué à cette évolution en favorisant une appréciation commune des nouvelles réalités économiques, même en l'absence de nouvelle concession fiscale de la part des pouvoirs publics. Le nouvel accord de partenariat comporte néanmoins une série d'initiatives spéciales visant à remédier à certains problèmes sociaux. D'un autre côté, la forte pression des prix dans le secteur abrité de l'économie donne à penser que les anticipations de revenu ne se sont pas encore complètement adaptées au ralentissement de la croissance. Cependant, l'inflation dans le secteur abrité devrait s'atténuer avec la modération salariale, tout en restant supérieure à ce qu'elle est dans le secteur ouvert à la concurrence internationale. Cet écart d'inflation attendue s'explique en partie par la revalorisation des rémunérations du secteur public à la suite de l'évaluation comparative, qui exercera des pressions à la hausse sur les impôts indirects et les tarifs publics. Il est important que les ajustements futurs des salaires dans le secteur public soient strictement subordonnés à une véritable amélioration de l'efficacité.

... et il en va de même pour les finances publiques

L'ajustement semble aussi s'opérer en ce qui concerne les finances publiques. Le budget de 2003 semble plus compatible que les deux précédents avec un ralentissement de la croissance tendancielle de la matière imposable. Le budget de 2001, comme celui de 2002, avait nettement surestimé les recettes tout en sous-estimant les besoins de dépenses, ce qui avait abouti à une dégradation du solde des administrations publiques, qui était passé d'un excédent de 4.4 pour cent du PIB en 2000 à un déficit estimatif de 0.1 pour cent en 2002. L'erreur de prévision concernant les recettes a été due en partie à la réforme de la fiscalité qui, en dépit de ses effets positifs sur l'activité économique, a rendu les prévisions plus difficiles. Mais elle est également attribuable à une surestimation de la croissance en Irlande, en raison du ralentissement imprévu de l'activité économique mondiale. Le budget de 2003 est assez différent des précédents dans la mesure où il implique une augmentation de la fiscalité et un accroissement plus limité des dépenses, réservé à certains domaines prioritaires. Cela étant, le déficit des administrations publiques devrait atteindre 0.8 pour cent du PIB en 2003.

Cependant, la gestion des dépenses publiques et le maintien d'un environnement fiscal favorable constituent des enjeux à moyen terme

D'après les prévisions budgétaires à l'horizon 2005 figurant dans la dernière actualisation du Programme de stabilité, le déficit continuera de s'accroître pour atteindre 1.2 pour cent du PIB, la croissance économique étant inférieure à son potentiel. Cependant, les dépenses aussi bien que les recettes devraient diminuer et la dette devrait rester inférieure à 35 pour cent du PIB. Pendant la décennie suivante, la prudence s'imposera encore en matière budgétaire afin de tenir compte des pressions qui s'exerceront sur les dépenses en raison du développement des infrastructures et d'un certain nombre de services sociaux, et afin de mieux préparer l'économie aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population. Dans un contexte se caractérisant par un moindre dynamisme des recettes fiscales, il sera plus indispensable que jamais de fixer clairement des priorités de dépenses et de veiller à ce que les ressources soient utilisées avec le maximum d'efficacité.

Les réformes du processus d'établissement du budget et de contrôle budgétaire devraient être intensifiées

Face à ces enjeux, le système de gestion des dépenses publiques doit encore être nettement amélioré. Bien que des progrès aient déjà été accomplis, de nouvelles réformes des dispositifs institutionnels seront nécessaires pour renforcer la maîtrise globale des dépenses et l'établissement des priorités stratégiques. Il sera particulièrement important de mettre en place un processus budgétaire plus centralisé et d'adopter un système d'enveloppes budgétaires pluriannuelles à horizon mobile. Le passage à un cadre pluriannuel pour les investissements publics constitue une mesure positive à cet égard. L'établissement des priorités de dépenses pourrait également être facilité par une analyse plus systématique des dépenses, ainsi que par l'introduction de clauses d'extinction dans les nouveaux programmes, ce qui devrait permettre une réaffectation des ressources lorsque ceux-ci ne répondent plus à leurs objectifs initiaux.

La mise en place d'un système de budgétisation et de gestion plus souple et plus axé sur les résultats devrait être accélérée

Afin d'améliorer l'efficacité des services publics, le gouvernement devrait s'efforcer de remplacer le plus rapidement possible le système de gestion et de budgétisation actuel, fondé sur les intrants, par un système axé sur les résultats. Cependant, il faudra parallèlement mieux définir les responsabilités à cet égard, ce qui exigera l'adoption de critères de performance plus spécifiques et de systèmes de suivi et de contrôle plus efficaces. Dans tous les domaines de dépenses, l'efficacité de l'utilisation des ressources devra être évaluée et contrôlée de façon périodique et systématique. Le gouvernement devrait aussi s'employer à intégrer systématiquement des indicateurs de résultats dans le processus budgétaire et le processus d'élaboration des politiques. Des indicateurs *ex ante*, sous forme d'objectifs, ainsi que des indicateurs *ex post* permettant de vérifier les performances, devront être utilisés afin de mettre en évidence l'efficacité de différents programmes. En particulier, il importera de renforcer le rôle du Parlement et du Vérificateur aux comptes dans l'audit et l'examen des mécanismes de contrôle. Simultanément, les efforts engagés pour développer le Management Information Framework (MIF) devront être intensifiés. Des gains d'efficacité pourraient également être réalisés grâce à des réformes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, passant notamment par des procédures de recrutement plus ouvertes et plus concurrentielles et des pratiques de gestion du personnel axées sur les performances. Étant donné les progrès limités accomplis à cet égard dans le passé, il sera particulièrement important de développer le lien établi dans le nouvel accord de partenariat entre la progression des rémunérations dans le secteur public et la modernisation de la fonction publique.

Les instruments du marché devraient être plus largement utilisés dans le secteur public

Une utilisation plus large d'instruments du marché comme la sous-traitance, les chèques services, les contrats internes et les études comparatives devrait contribuer à une plus grande efficacité et à une meilleure qualité des services financés sur fonds publics. En particulier, il serait parfaitement possible de recourir davantage à des redevances d'utilisation pour maîtriser les coûts ou réduire la demande lorsqu'elle est excessive. Les redevances sur l'eau sont un exemple à cet égard. L'Irlande est le seul pays

de l'OCDE à ne pas faire payer l'eau aux consommateurs. Un système de tarification pourrait favoriser une utilisation plus efficace de cette ressource qui devient de plus en plus coûteuse. Par ailleurs, les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur pourraient être rétablis. Plusieurs pays de l'OCDE ont réussi à cibler les aides en faveur de l'enseignement supérieur en combinant des droits d'inscription, des prêts et des bourses permettant de répondre aux besoins des étudiants les plus démunis.

Le financement des collectivités locales pourrait davantage favoriser une utilisation efficace des crédits publics

L'un des principaux éléments de la réforme de la gestion des dépenses publiques devrait être d'améliorer l'efficacité des dépenses des collectivités territoriales. Le vaste programme de réforme des collectivités locales mis en œuvre ces dernières années a permis d'améliorer considérablement la qualité des systèmes de gestion des performances au plan local. Tout en continuant d'améliorer la transparence au niveau local, les efforts de réforme devraient maintenant viser à accroître la marge de manœuvre et les pouvoirs de décision des collectivités locales et à lever une proportion plus importante des ressources à l'échelon local. À cet égard, il conviendrait d'envisager sérieusement d'accroître les recettes en rétablissant les impôts fonciers locaux sur les logements, qui présentent de nombreux avantages. Il y aurait sans doute lieu de réformer le système actuel de dotations de manière à améliorer son efficacité allocative et sa rentabilité, en s'orientant vers des dotations globales pour les services qui ne produisent pas manifestement d'externalités et en modifiant les dispositifs de financement des dotations spécifiques afin d'encourager la maîtrise des coûts. Il serait également possible d'alléger l'administration publique au niveau local, étant donné la pléthore d'organismes publics locaux ou régionaux qui fonctionnent indépendamment des collectivités locales. Des efforts devraient aussi être déployés pour améliorer la coordination et la coopération entre les collectivités territoriales et entre les autorités nationales/locales et les autres organismes de service public de manière à assurer une bonne planification et un bon fonctionnement des services.

Une meilleure planification et une plus grande efficacité des investissements d'infrastructure sont nécessaires

Les coûts et avantages des dépenses publiques dans plusieurs domaines prioritaires devraient être examinés avec soin. L'un de ces domaines est celui des investissements publics d'infrastructure. L'augmentation sensible des dépenses prévues dans le cadre du National Development Plan est justifiée par la nécessité de répondre aux besoins d'infrastructures engendrés par la forte croissance économique en Irlande, notamment en ce qui concerne le réseau routier, les transports publics et le logement. Cependant, il importe d'obtenir des résultats optimaux en contrepartie de cette augmentation. Le coût des investissements d'infrastructure entrepris dans le cadre du National Development Plan semble maintenant devoir atteindre un niveau beaucoup plus élevé que prévu. Par exemple, le coût estimatif du programme routier national s'est envolé, passant de 5.9 milliards d'euros en 1999 à 15.8 milliards en 2002, en raison surtout de la hausse des coûts de construction, de modifications des plans, du coût d'acquisition de terrains supplémentaires et d'une sous-estimation des prix des projets. Pour surmonter les contraintes qui se présentent dans le secteur de la construction, il faudra notamment accélérer les efforts visant à accroître le contenu en importation des services de construction, par exemple grâce une nouvelle augmentation de la proportion des marchés publics faisant l'objet d'une publicité internationale. À cet égard, il faut se féliciter de l'intention manifestée par le gouvernement d'accroître la participation du secteur privé au financement et au fonctionnement des infrastructures publiques dans le cadre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (Public Private Partnerships), mais les procédures d'évaluation en place pour déterminer si ce type de partenariat constitue la meilleure option devront être rigoureusement suivies. Par ailleurs, les contrats devront être élaborés avec soin de manière à assurer un partage adéquat des risques associés à ce type de grands projets, et l'accent devra être mis sur la régulation et la mise en place de cadres et de systèmes d'incitation adéquats.

L'efficacité des dépenses de santé doit aussi être améliorée

Les soins de santé représentent un autre domaine de dépenses prioritaire. Compte tenu de l'augmentation extrêmement forte des dépenses publiques au titre des services de santé et en dépit de certaines améliorations réelles en

termes de résultats, des doutes subsistent quant à l'efficacité et à la productivité du secteur. En particulier, le public se plaint des longues files d'attente pour avoir accès aux hôpitaux publics, d'autant que beaucoup de personnes semblent avoir l'impression que les titulaires d'une assurance privée passent avant les autres. Afin de remédier au problème de l'accès de la clientèle publique aux hôpitaux publics, il importe de respecter scrupuleusement les règles qui limitent la proportion de lits d'hôpitaux publics occupés par des patients privés. Pour permettre au public d'être mieux informé et afin de mieux hiérarchiser les décisions, une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne la répartition actuelle des ressources au sein des services de santé et les résultats enregistrés. D'une manière plus générale, le développement insuffisant des systèmes d'information dans le secteur de la santé empêche d'évaluer les performances et il faudrait en priorité s'efforcer d'améliorer la disponibilité des informations dans ce domaine. L'amélioration de l'efficacité et de l'efficacéité des dépenses de santé exige également des réformes d'ensemble de l'organisation et de la gestion du secteur de la santé. En particulier, une plus grande coordination entre le secteur des soins ambulatoires et celui des soins hospitaliers pourrait déboucher sur des gains de productivité et une réduction de la charge de travail des hôpitaux. Il conviendrait d'envisager sérieusement de donner suite aux propositions tendant à réduire le nombre de conseils de santé tout en améliorant la structure de gouvernance, ce qui permettrait d'accroître la transparence et faciliterait la rationalisation des services. Une meilleure coopération entre les conseils devrait être encouragée afin d'exploiter les possibilités de synergie et d'économies d'échelle. Il serait ainsi plus facile d'appliquer des normes uniformes de service et de qualité dans tout le pays.

Pour assurer la prospérité future de l'Irlande, il faudra sauvegarder sa compétitivité et faire en sorte qu'elle continue d'attirer des investissements

Une utilisation optimale des deniers publics contribuera à améliorer la qualité des services publics et à maintenir l'environnement fiscal actuel. Le bien-être des citoyens et le développement des entreprises en général s'en trouveront favorisés. En outre, l'Irlande pourra ainsi rester une destination intéressante pour l'investissement direct étranger (IDE) qui continuera de jouer un rôle déterminant dans le processus de croissance. Le bas niveau des impôts en Irlande, de même que d'autres avantages comme la pratique de la langue anglaise et le bon niveau de qualification des travailleurs, continueront de constituer des atouts aux yeux des investisseurs étrangers, mais ils ont sans doute perdu de leur importance au regard des avantages offerts par de nouveaux concurrents, notamment certains pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Par ailleurs, étant donné la réactivité particulièrement forte des gains de productivité à l'IDE, ces pays n'auront probablement pas de mal à améliorer rapidement leur compétitivité sur le plan des coûts une fois que l'IDE se développera à une plus grande échelle. Face à ce défi, les autorités devraient au minimum veiller à ce que l'inflation dans le secteur abrité de l'économie ne nuise pas à la compétitivité-coûts, étant donné que le niveau des prix en Irlande s'est rapproché de la moyenne de l'Union européenne et est aujourd'hui parmi les plus élevés de la région.

L'inflation dans le secteur abrité est préoccupante

L'inflation dans le secteur abrité de l'économie exerce une forte influence sur la croissance de plusieurs manières. *Premièrement*, elle influe sur la compétitivité-coûts du secteur ouvert aux échanges internationaux dans la mesure où les services offerts par le secteur abrité constituent des intrants. *Deuxièmement*, en accroissant le coût de la vie pour les travailleurs, elle renforce les revendications salariales dans le secteur ouvert à la concurrence extérieure. *Troisièmement*, elle influe sur l'immigration, laquelle va sans doute constituer une source de plus en plus importante de croissance de la population active. Le coût du logement est un élément important de l'inflation, et il doit être maîtrisé. Le prix des logements a augmenté rapidement en dépit d'un accroissement de l'offre, et comme un plus grand nombre de maisons ont été construites en périphérie des villes, les temps de trajet se sont allongés et les infrastructures sont

soumises à des pressions de plus en plus intenses. Tandis que des routes et d'autres infrastructures physiques sont en cours de réalisation dans le cadre du National Development Plan, de nouvelles formes de transport public comme le réseau ferroviaire léger en construction à Dublin permettraient d'atténuer le problème des trajets journaliers. Parallèlement, une réforme des règles d'urbanisme semble nécessaire pour accroître la capacité de logement dans les villes.

La réforme réglementaire a progressé de façon inégale et beaucoup reste à faire

Une réforme de la réglementation dans le secteur abrité pourrait contribuer largement à améliorer les perspectives de croissance en réduisant le pouvoir des entreprises en place en matière de prix et en stimulant la productivité. Des progrès notables ont été accomplis en ce qui concerne le développement de la concurrence dans certains domaines comme les télécommunications et les services de taxis. Par ailleurs, l'indépendance et les ressources de l'autorité de la concurrence ont été substantiellement renforcées conformément aux recommandations formulées par l'OCDE. En revanche, les progrès ont été très limités dans la plupart des autres domaines, y compris en ce qui concerne les *pubs* et les professions juridiques et autres professions libérales, et de nouvelles mesures sont nécessaires, même dans les domaines où des progrès non négligeables ont été enregistrés. Dans le secteur de l'électricité, la création d'une bourse de l'électricité contribuerait de façon très notable au développement de capacités de production supplémentaires par des producteurs indépendants. Cette évolution pourrait et devrait sans doute être encouragée par une dissociation de la propriété des infrastructures de production et de transport, ainsi que par une restructuration de la capacité de production de l'Electricity Supply Board en plusieurs unités concurrentes. Dans le secteur des pharmacies, une règle arbitraire limitant l'activité des pharmaciens formés à l'étranger devrait être supprimée. Les nouvelles initiatives tendant à développer la concurrence dans les transports terrestres et l'exploitation des aéroports sont louables, mais il faudra qu'elles aient des prolongements.

Renforcer les intérêts des consommateurs non seulement améliore le bien-être mais contribue au processus de croissance

À l'avenir, le processus de réforme reposera toutefois essentiellement sur le projet de National Policy Statement on Regulation, qui pose les principes du système de réglementation. Afin de mettre un terme à la politique traditionnelle consistant à protéger les intérêts des producteurs, ces principes devraient asseoir fermement le système de réglementation sur la politique de la concurrence. Les Irlandais semblent de plus en plus conscients que la protection des intérêts des producteurs du secteur abrité aux dépens de ceux des consommateurs a non seulement nui à leur propre bien-être, mais aussi à la compétitivité de l'économie. L'initiative de lutte contre l'inflation dans le cadre du nouvel accord de partenariat est une manifestation concrète de cette prise de conscience. Il est à souhaiter que cette initiative renforce le rôle de l'Autorité de la concurrence face aux pouvoirs excessifs des entreprises en matière de prix dans les secteurs où les forces concurrentielles sont encore insuffisantes.

Pour assurer une montée en gamme de l'investissement, il faudra disposer d'un capital humain de haute qualité,...

La sauvegarde de la compétitivité-coûts est un atout important, mais pour qu'un pays à haut revenu comme l'Irlande continue à progresser, il est indispensable de transformer sa structure de production afin d'y accroître la part de la valeur ajoutée. Les autorités s'efforcent maintenant de promouvoir les investissements à plus forte valeur ajoutée, en encourageant les entreprises locales et étrangères en place à se lancer dans des activités à forte intensité de connaissances et en attirant de nouveaux investissements directs axés sur l'innovation. Étant donné la forte présence de sociétés étrangères de haute technologie, des économies d'agglomération sembleraient possibles, ainsi qu'en témoigne le succès de certaines nouvelles entreprises locales et la diversification des activités des multinationales, à Dublin notamment. Le succès de la stratégie d'amélioration de l'activité d'entreprise dépendra toutefois dans une large mesure du nombre de travailleurs et de chercheurs hautement qualifiés que l'Irlande pourra fournir ou attirer.

... lequel peut être accru par la réforme du système d'innovation et de formation

Étant donné que les emplois exigent de plus en plus de qualifications, les établissements d'enseignement supérieur doivent aujourd'hui accroître leurs taux d'inscription et de rétention, maintenir leur enseignement à un niveau élevé et développer davantage encore leur capacité de recherche. Pour renforcer les activités de recherche-développement au niveau universitaire, le financement de la recherche a été accru dans des proportions sans précédent, les ressources étant réparties sur la base d'une évaluation concurrentielle effectuée par un tiers. Par ailleurs, des efforts plus systématiques seront nécessaires pour remédier aux insuffisances des transferts de technologie et de la commercialisation des résultats de la recherche en assurant une meilleure coopération entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur, tout en faisant jouer la concurrence entre différents groupes. Il a également été décidé de mettre l'accent sur l'amélioration du capital humain en cours d'emploi, en encourageant l'apprentissage tout au long de la vie et l'investissement des entreprises dans la formation, par exemple dans le cadre de l'initiative « *skillnets* ». Des dispositifs flexibles sont progressivement mis en place pour permettre aux jeunes salariés ayant quitté prématurément le milieu scolaire d'obtenir un certificat grâce à une formation à temps partiel. Les adultes de plus en plus nombreux qui cherchent à améliorer leur formation pourraient plus facilement le faire si une plus grande souplesse était introduite dans le système traditionnellement rigide de sélection et d'administration des établissements d'enseignement supérieur.

La croissance doit aussi être durable d'un point de vue environnemental

La croissance économique doit aussi être durable d'un point de vue environnemental. La réalisation de cet objectif est facilitée par un plus large recours à des instruments économiques. L'institution d'une taxe sur le carbone, actuellement envisagée dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, représenterait un pas en avant, à condition que son taux soit uniforme dans l'ensemble des branches d'activité et qu'il corresponde au prix prévu des permis d'émission au sein de l'Union européenne. L'industrie de la tourbe ne devrait pas échapper à cette taxe. La gestion des déchets évolue également dans la bonne direction, avec l'introduction d'une taxe sur la mise en décharge, de

redevances calculées en fonction du poids pour les ordures ménagères et de prélèvements au titre de la responsabilité des producteurs. Cependant, les taxes et prélèvements devraient être étroitement liés aux externalités mesurées et non pas être utilisés pour atteindre des objectifs arbitraires. Il n'y a pas de pénurie d'eau et de cours d'eau non pollués, mais la qualité de l'eau s'est détériorée. Rien ne semble justifier que l'eau fournie aux ménages et le traitement des eaux usées soient financés sur les recettes fiscales générales. Le principal problème écologique, à savoir la trop forte teneur des cours d'eau en éléments nutritifs, sera traité dans le contexte de l'élaboration d'un programme national d'action faisant suite à la directive nitrates et à d'autres directives. Il conviendra à cette occasion de recourir à des instruments économiques.

Conclusion

Après un ralentissement prononcé, l'économie irlandaise doit maintenant consolider les bases de sa croissance future. Les anticipations de revenu semblent s'ajuster aux nouvelles réalités, de même que le budget 2003. Cependant, des tâches difficiles restent à accomplir pour préserver la compétitivité-coûts, progresser dans la chaîne de valeur, assurer la santé des finances publiques, garantir une utilisation optimale des ressources dans les services publics et parvenir à une croissance durable du point de vue de l'environnement. Afin de préserver la compétitivité sur le plan des coûts et d'améliorer le bien-être, de nouvelles initiatives doivent être prises pour maîtriser la hausse des prix des logements et les efforts de réforme doivent être intensifiés dans la plupart des secteurs abrités de l'économie, y compris le secteur public qui influe sur les prix par le biais de la fiscalité et des tarifs publics. Les autorités budgétaires doivent se garder de toute complaisance et viser à moyen terme un retour à l'équilibre ou un excédent si les circonstances l'exigent, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la structure de l'économie. Pour maintenir un environnement fiscal propice à la croissance tout en assurant la viabilité des finances publiques, il est indispensable d'améliorer encore la gestion des dépenses publiques et, à cette fin, de mettre l'accent sur les résultats et d'adopter une approche plus centralisée sur le plan budgétaire, d'évaluer les projets en fonction de leurs avantages relatifs, de donner aux collectivités territoriales plus de liberté et de

responsabilités dans le processus de décision, et de mettre à profit les mécanismes du marché pour assurer la fourniture de certains biens publics, lorsque les circonstances s'y prêtent. Afin de mettre un terme définitif à la politique de protection des intérêts des producteurs, le National Policy Statement on Regulation devrait établir des principes de réglementation s'appuyant fermement sur l'idée qu'il faut promouvoir la concurrence. Parallèlement, la stratégie tendant à privilégier les investissements productifs à forte valeur ajoutée exige un capital humain de meilleure qualité et une plus grande capacité d'innovation, lesquels ne pourront probablement être assurés de façon efficace que par un système dans lequel la concurrence joue un rôle important. Pour résumer, étant donné que l'économie irlandaise s'oriente vers un sentier de croissance plus lent que pendant la deuxième moitié des années 90, les anticipations de revenu aussi bien que les finances publiques doivent s'y adapter. Cependant, pour tirer pleinement parti du potentiel de croissance, il est indispensable de procéder à un certain nombre de réformes structurelles, dans le secteur public comme dans le secteur privé, destinées à créer un environnement plus concurrentiel tout en préservant la prospérité et en améliorant le bien-être.

1. Assurer la prospérité malgré le ralentissement de la croissance

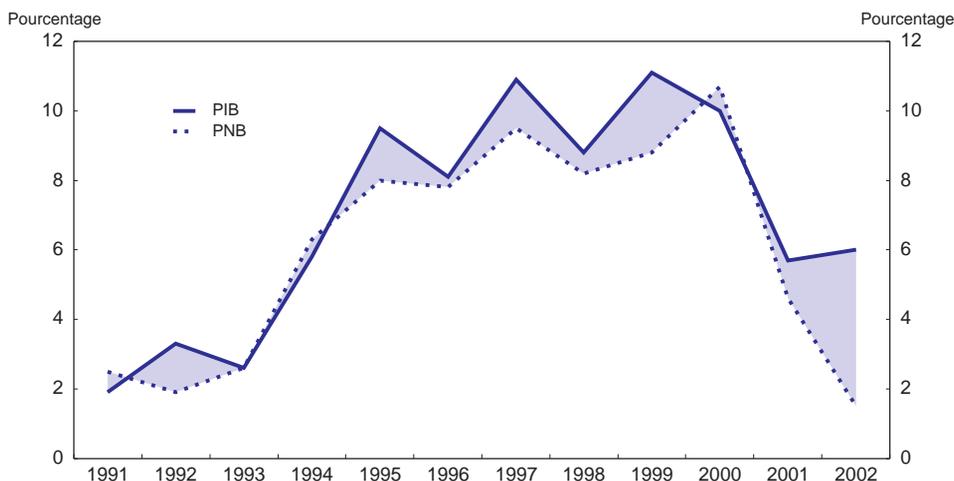
Le ralentissement de la croissance

La croissance remarquable enregistrée par l'Irlande à compter du milieu des années 90 et dans les premières années du nouveau millénaire a permis une convergence rapide des niveaux de productivité avec la moyenne de l'UE et une progression exceptionnellement forte de l'emploi. Elle s'est aussi traduite par un relèvement des niveaux de vie. Entre 1995 et 2000, le PIB réel a augmenté en moyenne annuelle de près de 10 pour cent. Ce taux s'est fortement ralenti en 2001 pour revenir à 5.7 pour cent encore que, selon les estimations, il se soit maintenu à peu près ce niveau en 2002. La bonne tenue du PIB contraste fortement avec le recul plus marqué du PNB, qui s'est accru de moins de 2 pour cent en 2002, contre 4.6 pour cent en 2001 et 10.7 pour cent en 2000 (graphique 1). Cet écart s'explique par la poursuite de l'expansion du secteur des grandes multinationales opérant en Irlande¹.

Depuis le milieu des années 90, la croissance économique a nettement dépassé son taux potentiel, bien qu'il soit difficile de mesurer cet aspect compte tenu du caractère endogène de la productivité et de l'offre de main-d'œuvre. La structure de la population irlandaise dans les années 90 a contribué de façon inhabituelle à accroître l'offre de main-d'œuvre. L'expansion de la population active a été beaucoup plus importante que dans le reste de l'UE en raison de conditions démographiques différentes, à savoir l'augmentation du taux d'activité des femmes, les flux d'entrées d'immigrants et un taux élevé d'accroissement naturel avec une réduction correspondante du rapport de dépendance économique des personnes âgées (graphiques 2 et 6). Cependant, le réservoir de main-d'œuvre disponible au début des années 90 a été entièrement utilisé à mesure que l'économie irlandaise approchait du plein emploi ces dernières années. Le taux de chômage est tombé de 15.7 pour cent en avril 1993 à 3.7 pour cent seulement au premier semestre de 2001, ce qui a aggravé les difficultés de recrutement.

La croissance supérieure au potentiel s'est aussi traduite par des tensions accrues sur les infrastructures, comme en témoignent l'augmentation rapide des prix des logements, les encombrements et l'allongement des temps de transport,

Graphique 1. **Croissance du PIB et du PNB : l'écart se creuse**
Pourcentage de variation

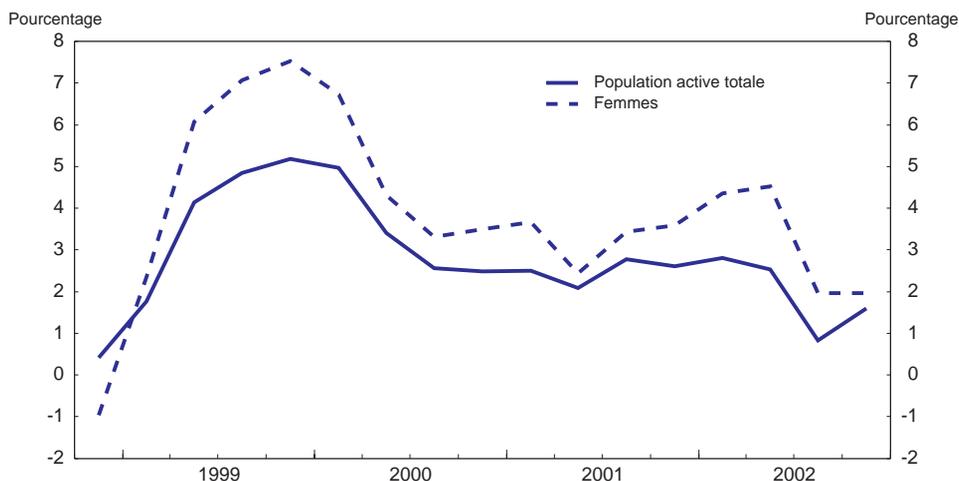


Source : Bureau central de statistique.

en particulier à Dublin². La compétitivité a souffert de la hausse des prix et des salaires, qui a été accentuée par les contraintes d'infrastructures. Dans ces conditions, la croissance ne pouvait que se ralentir tôt ou tard, même si le changement de régime de l'économie irlandaise a été indéniablement lié à la faiblesse des flux internationaux d'investissements directs étrangers qui a entraîné une diminution du nombre de salariés dans les entreprises multinationales, en particulier dans le secteur des TIC.

La bonne tenue apparente de l'activité économique est cependant assez surprenante compte tenu de la série de chocs qui ont affecté l'économie irlandaise entre le milieu de 2000 et 2002. étant fortement tributaire des investissements directs étrangers (IDE) en provenance des états-Unis, notamment dans les secteurs de haute technologie, l'Irlande a été particulièrement exposée au ralentissement qui a touché les activités technologiques à compter du milieu de 2000. En outre, la crainte de la fièvre aphteuse et les mesures de confinement adoptées ont freiné l'activité économique dans la première moitié de 2001. Compte tenu du ralentissement de l'activité économique mondiale au lendemain des attentats du 11 septembre, des scandales concernant la comptabilité des sociétés et de la menace permanente d'une guerre tout au long de l'année 2002, le recul de l'activité aurait pu être beaucoup plus prononcé dans une économie ouverte comme celle de l'Irlande. C'est, semble-t-il, en partie grâce à la diversification des IDE au

Graphique 2. **Croissance de la population active irlandaise**
Pourcentage de variation annuelle



Source : Bureau central de statistique.

cours des dernières années que ces chocs n'ont pas frappé de plein fouet le taux de croissance de ce pays. Si des secteurs comme les TIC, le tourisme et l'agroalimentaire ont été particulièrement touchés, les secteurs biomédicaux et pharmaceutiques ont continué d'enregistrer de bons résultats dans le difficile environnement commercial mondial³. De même, l'investissement en machines et outillage s'est fortement ralenti, mais la construction de logements et l'investissement public, essentiellement dans la construction routière, sont restés assez soutenus. L'expansion continue de l'investissement public, associée à la mise en œuvre du Plan national de développement, ainsi que le grand nombre d'embauches dans le secteur public, permettent de penser que la politique budgétaire a été expansionniste.

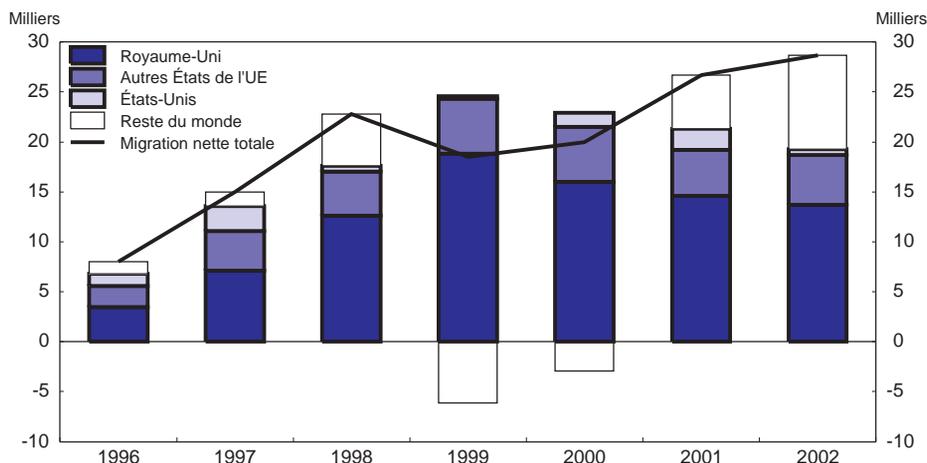
Un écart persistant et croissant entre le PIB (mesure de l'ensemble de l'activité économique en Irlande) et le PNB (mesure de l'activité des ressortissants irlandais) est une caractéristique importante de l'économie irlandaise fortement tributaire de l'investissement direct étranger. L'écart correspond au solde de la balance des revenus de facteurs, essentiellement les bénéfices des sociétés étrangères opérant en Irlande. Il est passé de 4 pour cent du PIB en 1980 à 11.4 pour cent en 1990 et pourrait avoir atteint selon les estimations 19.8 pour cent en 2002. Comme le montre le graphique 1, cet écart peut être instable, du fait de larges fluctuations de la composition de la production des secteurs qui ont une base assez étroite et des marges bénéficiaires variables (voir annexe III).

La demande de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie a amorcé un ralentissement ces dix-huit derniers mois. Le taux de chômage a commencé à s'élever par rapport à un niveau d'une faiblesse inégalée de quelque 4.4 pour cent en 2002. La remontée du taux de chômage n'a pas été aussi importante qu'on s'y attendait, en particulier en raison de la forte croissance de l'emploi dans le secteur public. La hausse modérée du chômage pourrait aussi refléter une certaine rétention de main-d'œuvre après les pénuries et les difficultés de recrutement de ces dernières années. L'emploi dans le secteur privé a toutefois cessé d'augmenter.

La croissance de la population active s'est sensiblement ralentie en 2002. Même l'augmentation des taux d'activité féminins a fléchi cette année-là. Contrairement aux attentes, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et de l'augmentation rapide des prix des logements, les flux migratoires vers l'Irlande sont restés soutenus avec des entrées nettes dans le pays atteignant 28 800 personnes au cours de l'année qui s'est terminée en avril 2002 (dernières données disponibles), contre 26 300 une année auparavant (graphique 3). Ces importants flux migratoires pourraient refléter le ralentissement plus prononcé dans les autres économies, faisant de l'Irlande un emplacement encore attrayant.

Alors que l'activité fléchit par rapport aux records des années 90, l'inflation reste la plus élevée de la zone euro, sous l'effet de la progression rapide des prix

Graphique 3. Immigration
Immigration nette, en milliers



Source : Bureau central de statistique.

dans les secteurs produisant des biens non échangés, en particulier les services. Modéré pendant la majeure partie de la phase exceptionnelle de croissance, le taux d'inflation s'est, semble-t-il, enraciné à un plus haut niveau en 2001 et 2002 (graphique 4). Bien que l'incidence de certains facteurs exceptionnels intervenus en 2001 ait disparu, il est resté en permanence élevé en 2002, du fait essentiellement de la hausse des prix dans les services ne faisant pas l'objet d'échanges. Cette dernière évolution est imputable surtout à la progression rapide des prix des logements, qui a influé sur l'inflation à la fois directement du fait de l'augmentation des paiements d'intérêts et, indirectement, du fait des revendications de hausse des salaires.

Bien que l'on ait redouté l'apparition d'une bulle, la hausse des prix des logements s'est ralentie en 2001, en raison pour partie de la forte réaction de l'offre, un nouveau plafond étant fixé pour les achèvements de chantiers. Après avoir ces dernières années accru les droits de timbre et supprimé la possibilité de déduire du revenu locatif les taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires, les autorités ont réinstauré ces mesures dans le budget de 2002 afin de relancer le marché du logement. Dans ces conditions, aussi bien les investisseurs que les primo-accédants à la propriété sont revenus sur le marché et les prix des logements ont recommencé d'augmenter fortement. Rien ne permet toutefois d'assimiler à une bulle la situation actuelle dans le secteur immobilier (Duffy, D. 2002).

Les tensions continuant de s'atténuer sur le marché du travail, la progression des salaires devrait se ralentir par rapport aux taux élevés enregistrés ces dernières années. La décélération de la croissance des salaires est compatible avec les conditions du nouvel accord national *Sustaining Progress* (voir encadré 1) qui recommande des hausses des rémunérations plus conformes à l'évolution de la productivité. Cependant la perte de compétitivité due à l'appréciation récente de l'euro implique sans doute que même ces hausses modérées des salaires entameront encore la compétitivité.

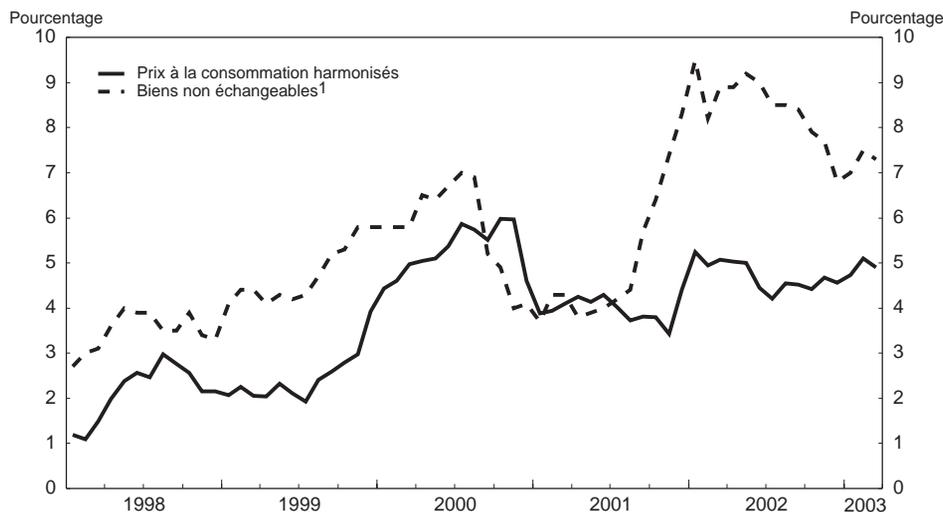
Perspectives pour l'avenir

Perspectives à court terme

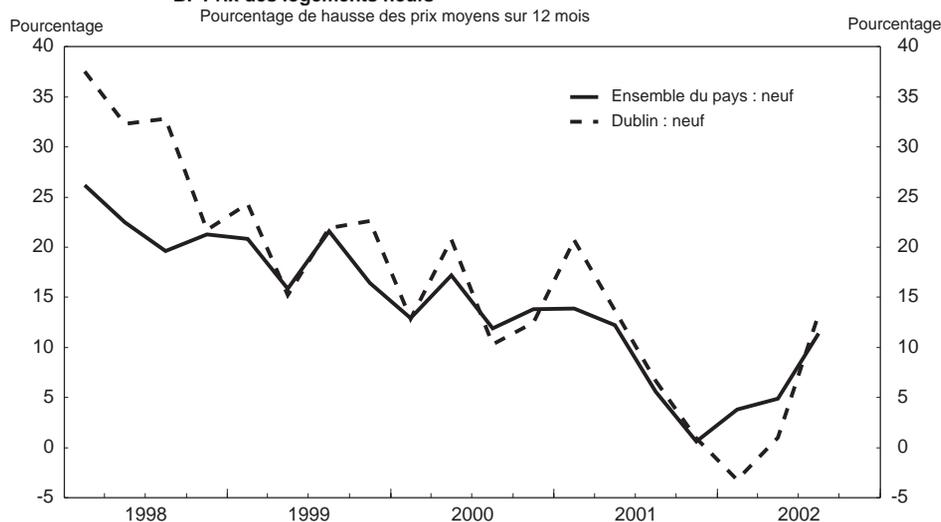
Après avoir fait preuve d'une remarquable résistance jusqu'au troisième trimestre de 2002, l'économie semble avoir perdu de son dynamisme à mesure que les exportations se sont ralenties et que la confiance des entreprises s'est sensiblement dégradée. Le récent indice pour le secteur manufacturier établi après enquête auprès des responsables des achats montre une contraction en mars 2003 pour le quatrième mois consécutif. Cet affaiblissement de tendance, accompagné d'une baisse de l'investissement fixe des entreprises, devrait se maintenir durant la majeure partie de 2003 sous l'influence conjuguée d'un ralentissement de la croissance des marchés d'exportations irlandais et de l'appréciation de l'euro en 2002 et dans les premiers mois de 2003⁴ (graphique 5). Cependant, avec la

Graphique 4. Indicateurs de l'inflation
Pourcentage de variation sur 12 mois

A. Prix à la consommation



B. Prix des logements neufs



1. Pour les biens non échangeables, seuls sont pris en compte les prix des services. L'indice des prix des biens non échangeables a subi un biais à la baisse en novembre 2000, du fait d'une modification du régime des services aux enfants, de l'assurance-maladie et des frais de scolarité.

Source : Bureau central de statistique.

Encadré 1. Le nouvel accord de partenariat

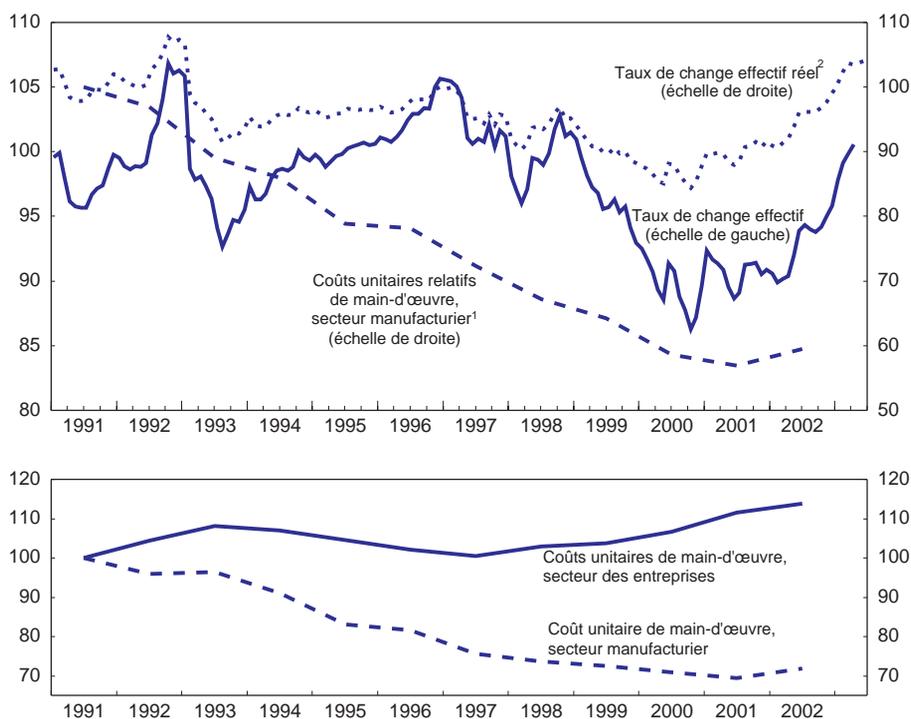
Le nouvel accord *Sustaining Progress* couvre un large éventail de domaines, depuis les taux de rémunération dans les secteurs public et privé jusqu'à des initiatives visant à assurer un logement abordable, promouvoir l'intégration sociale et lutter contre les inégalités. Les hausses des rémunérations concernent une période de 18 mois, allant jusqu'au milieu de 2004. Or, le programme global doit durer 3 ans, comme les accords de partenariat social précédents. En vertu du nouvel accord, la hausse globale des rémunérations devrait être de 7 pour cent sur 18 mois. Les salariés du secteur privé obtiendraient une hausse de 3 pour cent au cours des 9 premiers mois, de 2 pour cent les 6 mois suivants et de 2 pour cent les 3 mois d'après. Dans le secteur public, la même hausse globale est prévue, mais seulement après une pause de 6 mois. Les agents du secteur public doivent bénéficier aussi de hausses des rémunérations suite à l'évaluation comparative des rémunérations dans la fonction publiques (voir encadré 4 du chapitre II). Cet exercice a conduit à recommander des hausses de rémunération allant de 2 à 25 pour cent, avec une moyenne de 8.9 pour cent. Ces hausses seront appliquées pour un quart rétroactivement en décembre 2001, pour moitié en janvier 2004 et pour le quart restant d'ici au milieu de 2005.

Plusieurs aspects non salariaux ont aussi été couverts. On citera notamment l'amélioration des conditions de licenciement prévues par la loi, une initiative visant à favoriser l'accès à des logements bon marché, une amélioration des procédures de représentation syndicale et l'obligation pour les syndicats d'être liés par une décision arbitrale lorsque des différends interviennent dans certains domaines. Le nouveau programme couvre aussi une série d'initiatives spéciales en faveur du progrès social et économique sous réserve de la faisabilité budgétaire. Pour le moment, ces initiatives concernent les dépenses d'assurance, le logement, la pauvreté des enfants, la gestion des déchets, les soins aux enfants, le chômage, les inégalités d'accès à l'éducation et l'abus de stupéfiants. En outre, le nouvel accord de partenariat a recommandé qu'un groupe comprenant des représentants du gouvernement, des syndicats et des employeurs soit établi pour déterminer les causes de l'aggravation de l'inflation dans l'économie irlandaise et pour recommander des stratégies visant à empêcher les hausses de prix injustifiées (voir annexe I).

reprise de la croissance de l'économie mondiale et la disparition de l'incidence négative de l'appréciation antérieure de l'euro, le PIB irlandais devrait, d'après les prévisions, s'accélérer pour passer de 3½ pour cent en 2003 à 5 pour cent environ en 2004 (tableau 1).

Les composantes de la demande intérieure soutenant la croissance tout au long de la période considérée sont l'investissement immobilier, qui est favorisé par des taux d'intérêt réels très faibles et un traitement fiscal favorable, et l'investissement public, qui continue de s'accroître pour remédier aux déficiences

Graphique 5. Taux de change et coûts unitaires de main-d'œuvre



1. Par rapport à 41 partenaires commerciaux.

2. Sur la base de l'IPC.

Source : OCDE.

des infrastructures. L'impact sous-jacent des modifications budgétaires est légèrement restrictif en 2003 et légèrement expansionniste en 2004⁵ (voir chapitre II). Cependant, compte tenu de l'importante marge d'erreur entourant ces estimations, il serait plus adapté de considérer que l'orientation budgétaire sera à peu près neutre durant la période considérée.

La situation du marché du travail devrait encore s'affaiblir. Les recrutements dans le secteur public prenant fin, la croissance de l'emploi devrait se ralentir davantage en 2003 avant de se redresser quelque peu en 2004. Elle reste néanmoins inférieure à l'accroissement de la population active, de sorte que le taux de chômage devrait légèrement se redresser. Les perspectives moroses du marché du travail se sont traduites par une modération salariale. Comme on l'a noté plus haut, le récent accord salarial central implique une progression des

Tableau I. Perspectives à court terme

	1999 prix courants % PIB	2001	2002	2003	2004
Consommation privée	48.1	5.0	2.5	3.0	3.5
Consommation publique	13.9	10.5	8.7	1.5	0.7
Formation brute de capital fixe	23.7	1.0	-0.7	-0.2	2.1
Construction	14.5	4.5	2.0	2.0	2.5
Machines et outillage	9.2	-3.0	-4.0	-3.0	1.5
Demande intérieure finale	85.8	4.9	2.8	2.0	2.7
Formation de stocks ¹	0.5	-0.4	-0.2	0.2	0.1
Demande intérieure totale	86.3	4.4	2.5	2.2	2.7
Exportations de biens et services	88.0	6.7	4.9	3.5	7.1
Importations de biens et services	74.2	6.1	1.8	3.0	6.5
Solde extérieur ¹	13.8	1.6	3.6	1.1	1.8
PIB à prix constants		6.0	6.0	3.2	4.2
PNB à prix constants		4.9	1.5	2.1	3.1
Indice implicite des prix du PIB		5.3	4.9	4.0	3.6
PIB à prix courants	100.0	11.6	11.2	7.3	8.0
<i>Pour mémoire:</i>					
Indice implicite des prix de la consommation privée		4.2	4.8	4.2	3.2
Indice des prix à la consommation harmonisé		4.0	4.7	4.1	3.2
Indice des prix sous-jacent harmonisé		4.5	5.2	4.2	3.2
Production potentielle, ensemble de l'économie		7.0	6.2	5.7	5.4
Écart de production, ensemble de l'économie		5.8	5.7	3.2	2.1

1. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE.

salaires dans le secteur privé de 5 pour cent environ en 2003 et de 4½ pour cent en 2004.

Sous l'effet de la modération des salaires et de l'incidence de l'appréciation de l'euro, l'inflation devrait se ralentir, encore que les mesures exceptionnelles inscrites dans le budget de 2003 et une série de hausses des tarifs publics et d'autres prix administrés atténueront vraisemblablement ce fléchissement en 2003. Il est donc prévu que la hausse de l'indice harmonisé des prix à la consommation tombe de 3¼ pour cent en 2002 à 4½ pour cent en 2003 avant d'enregistrer une baisse encore plus marquée en 2004.

Perspectives à long terme

Les perspectives à long terme de l'économie irlandaise restent généralement favorables. Certains des facteurs structurels à l'origine du ralentissement récent

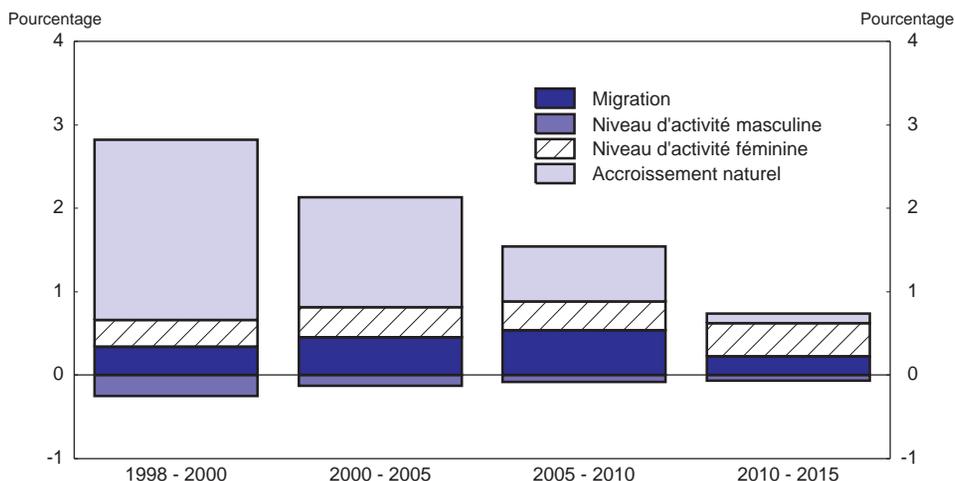
de l'activité économique revêtent toujours une grande importance lorsqu'on examine les perspectives d'avenir et en particulier lorsqu'on calcule le taux de croissance potentiel de l'économie. On citera notamment l'évolution prévisible de l'investissement des entreprises, les moyens de faire face aux contraintes liées aux infrastructures et la croissance future de la population active.

Si les perspectives concernant les entrées d'IDE dépendent dans une large mesure de la reprise des flux mondiaux en général et de l'activité dans les secteurs technologiques en particulier, l'une des principales menaces qui pèsent sur les entrées d'IDE en Irlande à moyen terme est l'expansion de l'UE vers l'est (Barry, F., et A. Hannon, 2001). Dans les années 90, le stock d'IDE en provenance de l'étranger dans les dix pays candidats a été multiplié par 23 (encore qu'il s'agisse essentiellement d'investissements en provenance de l'Europe). La majeure partie de ces investissements concernait la « recherche de débouchés » et non des tentatives d'insertion dans les réseaux de production européens comme cela a été le cas pour l'Irlande. Jusqu'ici, ce type d'IDE n'a donc pas menacé directement l'Irlande. Avec l'accession de ces pays, la concurrence sera de plus en plus directe. L'Irlande se heurtera à la concurrence sur de nombreux points qui ont fait son attrait pour l'IDE par le passé, comme le faible taux d'imposition des sociétés ; le niveau de compétence de la population active ; la compétitivité des coûts et un solide cadre réglementaire général. En outre, ces pays ont l'avantage d'être plus au centre du marché de l'UE que l'Irlande.

L'amélioration rapide de l'infrastructure et les niveaux des compétences accumulées devraient, toutefois, permettre à l'Irlande de rester un lieu attrayant pour les entrées d'IDE à l'avenir. En outre, il existe déjà une masse critique d'IDE qui devraient avoir un effet de démonstration positif sur les entrées potentielles⁶. L'élargissement de l'UE devrait accroître aussi sensiblement les flux totaux d'IDE, de sorte qu'un environnement plus concurrentiel pour l'IDE ne représentera peut-être pas un jeu à somme nulle pour l'Irlande. Si la part de l'Irlande dans les flux d'investissement risque de diminuer, le niveau des entrées pourrait quant à lui être maintenu.

Le déficit d'infrastructure devrait peser moins fortement sur le potentiel de croissance à mesure que l'économie retrouve un sentier de croissance plus normal. En outre, la mise en œuvre du programme d'investissement en infrastructures prévu par le Plan de développement national corrige rapidement ce problème (voir chapitre III). L'amélioration des infrastructures économiques devrait influencer sur la production potentielle par le double biais de la productivité et de l'offre de main-d'œuvre. Elle devrait augmenter la productivité à la fois directement en réduisant les goulets d'étranglement et, indirectement, en induisant davantage d'entrées d'IDE. Elle devrait aussi accroître l'offre de main-d'œuvre en contribuant à l'élévation du taux d'activité du deuxième apporteur de revenu et en facilitant l'immigration. Dans la pratique, il est difficile de distinguer ces différents

Graphique 6. **Décomposition de la croissance de l'offre de main-d'œuvre**
Contribution à la croissance



Source : ESRI.

effets (Denny, K. *et al.* 1997)⁷. Dans le contexte de l'Irlande, les divers effets positifs sur l'économie de l'investissement en infrastructures tiennent à l'incidence que ces investissements exercent sur le marché immobilier, en accroissant l'offre de terrains viabilisés et en facilitant les déplacements entre le lieu de travail et le domicile.

L'offre de main-d'œuvre sur la période se terminant en 2010 continuera de bénéficier du taux comparativement favorables d'accroissement naturel de la population d'âge actif, alors que le taux d'activité pourrait n'augmenter que légèrement. Les flux d'immigration resteront aussi vraisemblablement une importante source de croissance de la population active, même si l'augmentation du coût de la vie, la réduction des possibilités d'emploi et une modification de la politique d'immigration ne peuvent que les influencer (graphique 6).

Le coût de la vie restera élevé aussi longtemps que l'Irlande jouira d'une croissance supérieure à la moyenne de l'UE, quand bien même le rythme de cette croissance devrait se ralentir. Une composante importante du coût de la vie est le prix du logement. Le budget de 2003 contenait plusieurs mesures qui influenceront sur le marché immobilier à terme⁸. En particulier, le coût des nouveaux logements augmentera sous l'effet de l'augmentation de la TVA, qui doit passer de 12,5 pour cent à 13,5 pour cent. D'autre part, la récente Loi rectificatrice de 2002 sur la planification et le développement devrait contribuer à faire grimper l'offre⁹. Bien que la demande se soit modérée les facteurs démographiques devraient à

eux seuls soutenir le marché immobilier dans la période à venir. L'Institut de recherche économique et sociale estime qu'il faudra plus de 40 000 logements sur une base annuelle entre 2001 et 2006¹⁰. La réaction de l'offre et les modifications de la politique du logement devraient modérer l'augmentation rapide des prix enregistrée ces dernières années, bien qu'il soit peu probable que les prix de l'immobilier baissent à court terme.

Plus généralement, malgré une certaine convergence vers les taux d'inflation de la zone euro, le coût de la vie en Irlande devrait s'accroître plus rapidement pendant quelque temps. Dans une large mesure il s'agit là d'une conséquence inévitable du schéma dualiste de croissance, les secteurs de l'économie produisant des biens échangeables déterminant le rythme d'augmentation des salaires en fonction d'importants gains de productivité, avec une inflation plus forte dans les secteurs produisant des biens non échangeables où l'amélioration de la productivité est plus limitée.

La progression du nombre d'emplois disponibles pour les immigrants sera aussi très réduite et les autorités visent désormais à limiter les entrées d'immigrants en provenance de pays à faible revenu et à encourager les arrivées de personnel très qualifié dans certains secteurs connaissant des pénuries (voir chapitre IV). Néanmoins, les perspectives pour le reste de la présente décennie restent favorables.

En résumé, l'économie irlandaise opère à un niveau de plein emploi ou à un niveau proche du plein emploi et les taux d'activité avoisinent maintenant la moyenne de l'UE, faisant sans conteste de la productivité sous-jacente le déterminant clé du taux potentiel de croissance. La croissance moyenne de la productivité devrait diminuer légèrement à mesure que les industries de haute technologie arrivent à maturité et que l'économie devient plus intensive en services. Dans le scénario central, la productivité mesurée sur la base du PIB par travailleur, est censée s'accroître de 3½ pour cent par an et l'offre de main-d'œuvre de 1½ pour cent, l'accroissement naturel et l'immigration ayant une contribution à peu près égale¹¹. Dans ces conditions, une croissance du PIB potentiel de 5 pour cent est prise comme hypothèse. En outre, l'écart entre le PIB et le PNB devrait continuer à se creuser, quoique modérément. On suppose en effet que les entrées nettes d'IDE resteront à peu près inchangées et que la baisse correspondante du taux de croissance du stock de capital étranger sera compensée par une augmentation du taux de rentabilité. Les taux potentiels de croissance du PIB et du PNB continueront néanmoins de dépendre fortement à la fois du niveau et de la rentabilité des entrées d'IDE (voir annexe III).

Les enjeux

Les enjeux que présente la situation à venir pour la politique économique sont multiples. Premièrement, les finances publiques devront, ce qui ne sera

pas tâche facile, s'ajuster au ralentissement de la croissance de façon à demeurer saines. Il faudra pour cela concilier d'importants besoins en matière de dépenses publiques avec des augmentations moindres des recettes fiscales, ce qui nécessitera une amélioration sensible du système de gestion des dépenses publiques (Callan, T. et autres. 2002). Le deuxième enjeu est de réduire au minimum les risques d'un nouvel affaiblissement de la croissance. Il faudra pour cela sauvegarder la compétitivité internationale et préserver l'attrait de l'Irlande en tant que destination de l'IDE, qui continuera de jouer un rôle central dans le processus de croissance. Enfin, il est impératif que les politiques réglementaires et environnementales soient axées de façon plus nette que jusqu'ici sur les intérêts des consommateurs.

Ces enjeux sont interdépendants et pour la plupart complémentaires. La réforme du système de gestion des dépenses publiques devrait se traduire par une amélioration de la qualité des services publics et devrait aussi contribuer à préserver le faible niveau d'imposition. Ces facteurs devraient à leur tour favoriser la compétitivité et améliorer le bien-être. La réforme de la réglementation dans les secteurs produisant des biens non échangeables devrait conduire à une amélioration de la qualité des services ainsi qu'à une baisse des prix, ce qui devrait contribuer à améliorer non seulement le bien-être mais aussi les perspectives de croissance en limitant la dégradation de la compétitivité-coût et en facilitant la croissance de la population active. Les chapitres II et III sont consacrés aux enjeux relatifs aux finances publiques alors que le chapitre IV traite essentiellement des enjeux au niveau de la compétitivité et du bien-être.

Les enjeux relatifs aux finances publiques

Durant la période marquée par une croissance économique remarquablement rapide, les recettes fiscales ont régulièrement été largement supérieures aux estimations budgétaires. Les dépassements de dépenses, qui s'établissaient en moyenne à quelque ½ pour cent du PIB, ont ainsi pu être couverts et la réforme des systèmes d'imposition et de prélèvements propre à améliorer les incitations au travail s'est trouvée facilitée. Au cours des deux dernières années cependant, du fait du ralentissement de la croissance, des moins-values de recettes sont apparues, tandis que les dépenses s'ajustaient progressivement. Le budget de 2003 semble être mieux adapté au ralentissement de la croissance, une fois prises en compte les mesures concernant les recettes et les dépenses qui se neutralisent mutuellement. Bien que ne prévoyant qu'une faible augmentation de l'enveloppe globale, ce budget accroît les dépenses dans des domaines prioritaires comme l'infrastructure, la santé, l'éducation et la protection sociale.

La difficulté de concilier la progression des recettes et des dépenses sera encore aggravée au cours des prochaines années par l'existence de fortes pressions au niveau des dépenses. On citera notamment le Plan de développement national, l'étude comparative des rémunérations dans la fonction publique, la

stratégie de la santé et plusieurs actions à caractère social engagées dans le cadre des accords de partenariat. Les prévisions budgétaires à l'horizon 2005 contenues dans la dernière Mise à jour du programme de stabilité indiquent néanmoins que la situation des finances publiques devrait rester à peu près saine, la dette brute rapportée au PIB se maintenant à moins de 35 pour cent dans l'hypothèse d'un léger creusement du déficit, imputable à la croissance inférieure au potentiel. L'analyse de sensibilité réalisée dans le même contexte montre toutefois que l'équilibre budgétaire est relativement sensible à une modification de la croissance du PIB. À plus long terme, l'incidence du vieillissement de la population commencera de peser sur les dépenses publiques après 2005, même si cette évolution est plus lente que dans nombre d'autres pays européens. La prudence en matière budgétaire devra donc rester de mise au-delà de 2005 pour faire face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses.

Pour maîtriser durablement les dépenses publiques, il ne suffira pas de fixer des plafonds de dépenses et de veiller à ce qu'ils soient respectés. Il faudra également procéder à des allocations budgétaires à partir d'une évaluation de la production ou des résultats de chaque programme, réévaluer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration et réformer le système de prestation de services, y compris en délimitant le rôle du secteur privé.

Assurer la prospérité

Afin d'assurer le maintien de la prospérité, la compétitivité doit être préservée pour que l'Irlande puisse conserver sa position de centre d'exportations. La hausse des prix dans les secteurs produisant des biens ne faisant pas l'objet d'échanges a été, on l'a vu, très prononcée ces dernières années. Dans ces secteurs, les coûts sont essentiellement déterminés par la croissance des salaires, qui a été très forte ces dernières années par rapport aux autres pays. La hausse des prix dans les secteurs produisant des biens non échangés alourdit aussi les coûts de base des secteurs dont la production entre dans les échanges internationaux. Comme ces derniers ne peuvent pas facilement répercuter l'augmentation de leurs coûts sur les marchés mondiaux par le biais d'une hausse des prix, la rentabilité de leurs entreprises risque d'en souffrir, ce qui pourrait entraîner une réduction de leurs activités et des pertes d'emplois. La montée du coût de la vie réduira probablement aussi l'attrait de l'Irlande comme lieu de destination d'investissements à forte valeur ajoutée et des travailleurs très qualifiés qui leur sont associés. Les tensions inflationnistes peuvent se modérer à court terme, mais l'environnement international se caractérise par une inflation plus faible qu'elle n'a jamais été de sorte qu'une hausse du taux relatif d'inflation sera la principale menace qui pourrait peser sur la croissance de l'économie irlandaise.

Le rôle de la négociation centralisée des salaires dans le processus d'inflation n'est pas évident. Le partenariat social a néanmoins vraisemblablement

contribué à encourager une compréhension commune des problèmes auxquels le pays est confronté et a favorisé la sérénité des relations professionnelles. Les taux modérés de hausse des salaires convenus entre partenaires sociaux, en échange de réductions d'impôts, ont été sensiblement dépassés par les taux effectifs (voir annexe II). La fixation d'une norme salariale pourrait devenir plus utile dans le contexte du ralentissement de la croissance, en témoignant d'une convergence de vues sur ce que l'économie peut se permettre. Cependant, la détermination effective des salaires continuera de dépendre de la situation particulière d'une branche ou d'une entreprise donnée. Dans ces conditions, des revendications salariales excessives seront vraisemblablement plus facilement satisfaites dans les secteurs qui sont à l'abri des pressions de la concurrence et où les coûts plus élevés peuvent être plus facilement répercutés sur les prix.

L'encouragement de la concurrence, en particulier dans les secteurs abrités de l'économie, par le biais d'une amélioration du cadre réglementaire peut donc nettement contribuer à contenir les pressions des coûts. L'Irlande a réussi dans une certaine mesure à introduire la concurrence dans certains secteurs. La déréglementation des télécommunications et de l'aviation a montré les gains qui peuvent découler d'un renforcement de la concurrence. De très importantes restructurations et modifications sont intervenues, les entreprises en place cherchant à réaliser des gains d'efficacité et les nouvelles entreprises s'employant à prendre pied sur les marchés. En fin de compte, cette concurrence a permis d'élargir les choix, d'améliorer les services et de diminuer les prix pour les consommateurs. Les pouvoirs de l'autorité de la concurrence ont pu être sensiblement renforcés, et de nouvelles initiatives de réforme ont été engagées dans les secteurs de l'énergie et des transports terrestres ainsi que dans le secteur professionnel. Il sera essentiel que les réformes soient poursuivies avec succès dans les secteurs abrités de l'économie pour préserver la compétitivité des coûts.

Si l'on veut assurer la prospérité de l'Irlande, pays qui a déjà atteint les niveaux moyens de revenu de l'UE et dont la compétitivité-coûts se dégrade, il est nécessaire que la mutation de la structure économique vers des activités à plus forte valeur ajoutée se poursuive sans discontinuer. Dans cette optique, l'Industrial Development Authority (IDA), qui a beaucoup contribué à attirer des IDE en Irlande, privilégie depuis peu les investissements ayant une plus forte valeur ajoutée et exigeant des niveaux plus élevés de compétences. De même, Enterprise Ireland a encouragé les entreprises locales à évoluer dans le même sens. Leur stratégie déclarée est d'encourager les investissements qui sont orientés vers l'innovation plus que vers la production et qui renforcent les liens avec un environnement de plus en plus sophistiqué. Dans les activités économiques présentant ce type de caractéristiques, des niveaux de salaires plus élevés peuvent se justifier, ce qui permettrait à l'Irlande de préserver sa croissance économique en l'absence du fort excédent de main-d'œuvre dont elle a disposé jusqu'à ces derniers temps. Cette stratégie exige cependant une intensification des efforts en

vue d'améliorer les niveaux de compétences des travailleurs irlandais et la capacité de recherche du pays.

Améliorer la protection sociale

L'Irlande souffre encore des effets de la priorité antérieurement donnée à la protection des intérêts des producteurs au détriment du bien-être des consommateurs. La faible représentation des intérêts de ces derniers dans le processus de partenariat social est révélatrice à cet égard. Les autorités doivent s'employer à se défaire de cet héritage. Bon nombre des initiatives de réforme réglementaire actuellement engagées devraient être faites au service du bien-être des consommateurs leur objectif central. La Déclaration de politique nationale sur la réglementation, qui est actuellement en cours de préparation, devrait définir les principes propres à ancrer fermement le système réglementaire dans la politique de la concurrence.

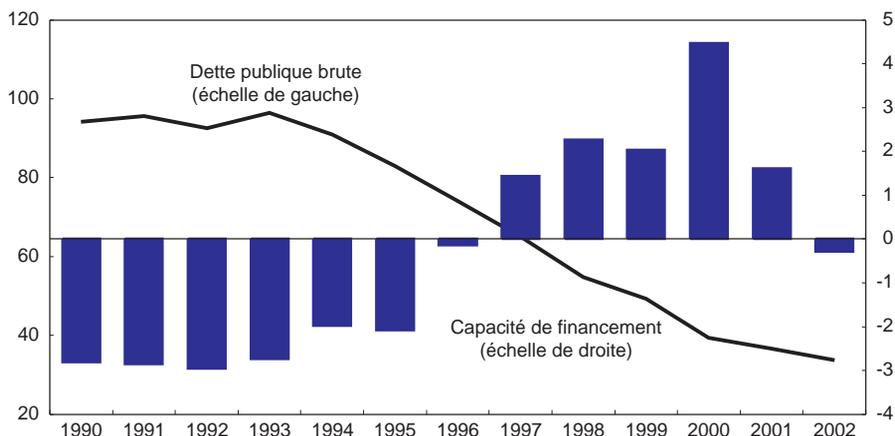
On retrouve également cet héritage dans le domaine de la politique environnementale, où les intérêts des producteurs de pollution, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages, sont parfois protégés. L'Irlande a adopté une approche prometteuse, avec notamment une large utilisation des instruments économiques, dans beaucoup de domaines touchant la protection de l'environnement. Cependant, la faible détermination des responsables à s'attaquer à des intérêts particuliers et l'insuffisance des activités de sensibilisation ont accru les coûts de mise en œuvre supportés par le reste de l'économie. On peut notamment en donner pour exemples l'utilisation persistante de tourbe pour la production d'électricité, la gratuité de l'eau pour les ménages et la non pénalisation par l'impôt de l'utilisation excessive d'engrais.

II. Consolider les finances publiques

L'ajustement progressif des finances publiques à une croissance moins soutenue

Les finances publiques se sont fortement détériorées par rapport aux importants excédents enregistrés à la fin des années 90 et en 2000. Le ralentissement de l'activité en 2001 et 2002, en particulier celui du PNB réel qui reflète sans doute mieux les ressources de l'économie en termes de revenu et de matière imposable, a entraîné une décélération de la croissance des recettes, tandis que les dépenses continuaient de progresser à un rythme soutenu. En 2002, le solde des administrations publiques est devenu légèrement déficitaire (voir graphique 7).

Graphique 7. Évolution des finances publiques irlandaises
En pourcentage du PIB



Note : Pour 2002, estimations préliminaires de l'OCDE.
Source : OCDE.

Ces dernières années, il est devenu particulièrement difficile de prévoir l'évolution des finances publiques, notamment du côté des recettes. La situation relativement favorable des finances publiques pendant la période de forte croissance a facilité d'importantes révisions des paramètres fiscaux, ce qui a accru les sources potentielles d'erreur de prévision pendant la période de transition qui se poursuit actuellement. Parmi les principales modifications récemment opérées, on peut citer l'institution d'un système de crédits d'impôt, l'individualisation, l'harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés et le passage à un exercice fiscal correspondant à l'année civile. Il faut ajouter à cela la difficulté de prévoir l'évolution de la croissance dans un contexte mondial de plus en plus incertain. Sur le plan des dépenses en revanche, un dépassement non négligeable a été observé en 2001 mais les prévisions budgétaires ont pu être respectées en 2002.

Le budget 2001 avait été établi dans l'hypothèse d'une poursuite de la croissance à un rythme soutenu. L'OCDE avait estimé à l'époque que l'effet combiné des réductions d'impôts et des augmentations de dépenses serait à peu près neutre (OCDE, 2001), l'UE prévoyant pour sa part qu'il serait expansionniste d'au moins 0.5 pour cent du PIB (Mise à jour 2002 du Programme de stabilité). Toute la question était de savoir si une quelconque stimulation budgétaire était opportune dans la situation qui était alors celle de l'économie irlandaise. Cette question a été la principale préoccupation de l'Union européenne dont l'opinion divergeait de celle des autorités irlandaises concernant le stade du cycle économique auquel se situait l'Irlande.

Le budget 2001 comportait cependant un programme spécial d'incitation à l'épargne susceptible d'atténuer les tensions inflationnistes qui se manifestaient alors du fait de la surchauffe de l'économie, même si le but premier de cette initiative était d'encourager les ménages à épargner à long terme une plus large part de leur revenu disponible afin de remédier en partie à l'insuffisance de l'épargne constituée en vue de la retraite et de la couverture d'autres besoins prévisibles (on trouvera à l'encadré 2 une description de ce dispositif, de son utilisation et de son coût probable pour le Trésor). Il reste cependant à voir dans quelle mesure ce programme a atteint son objectif, à savoir encourager une augmentation de l'épargne, compte tenu de ce qu'il pourrait se révéler très onéreux pour le Trésor public. On ne peut en effet négliger le risque que les ménages se soient bornés à transférer vers le nouveau programme l'épargne qu'ils détenaient sous d'autres formes, au lieu d'épargner davantage.

Le budget 2002 avait pour objet de donner une légère impulsion à l'activité économique. Il prévoyait une réduction de l'excédent des administrations publiques, qui devait passer de 1.4 pour cent du PIB en 2001 à 0.7 pour cent en 2002. Or, la croissance des recettes fiscales s'est sensiblement ralentie par rapport aux prévisions, et les dépenses annoncées ont été beaucoup plus généreuses qu'on ne l'avait initialement escompté. Les dépenses totales devaient

Encadré 2. Programme spécial d'incitation à l'épargne

En vertu de ce programme, pour chaque somme versée sur un compte d'épargne spécial, le Trésor verse une prime de 25 pour cent. Le titulaire du compte doit être âgé de plus de 18 ans et un seul compte peut être ouvert par personne. Les participants doivent s'engager à épargner un certain montant chaque mois pendant une période de cinq ans. Le versement mensuel peut se situer entre un minimum de 12.70 euros et un maximum de 253.95 euros. Les cotisations mensuelles ne peuvent pas être modifiées pendant les douze premiers mois, mais elles peuvent ensuite être fixées à tout autre montant se situant à l'intérieur de cette fourchette, et cela pendant les 4 années suivantes. La prime est portée chaque mois par le Trésor directement au crédit du compte. Cela étant, en cas de retrait anticipé, le montant total du retrait est soumis à un taux d'imposition de 23 pour cent.

Le programme a été très populaire, puisque 1.17 million de comptes ont été ouverts avant avril 2002, date d'expiration du programme. Entre son lancement en mai 2001 et la fin de 2001, il aurait coûté selon les estimations plus de 70 millions d'euros au Trésor. En 2002, on estime que ce coût a atteint près de 430 millions d'euros, un grand nombre de nouveaux comptes ayant été ouverts avant l'échéance d'avril. Compte tenu du niveau des cotisations versées la première année, qui sont fixes par définition, le Trésor pourrait avoir à verser plus de 500 millions d'euros de primes en année pleine. Cependant, après la première année, chaque titulaire peut accroître ou réduire ses cotisations. Les taux de rendement de ces dernières ne cessent pas d'augmenter à mesure que le programme se rapproche de sa cinquième année, c'est-à-dire de son terme. Si l'augmentation dépasse dans des proportions suffisantes la réduction inévitable des cotisations par attrition, l'état pourrait être alors beaucoup plus exposé. Si tous les titulaires de comptes venaient à porter leur cotisation à leur montant maximum, le coût du programme pour le Trésor approcherait 900 millions d'euros (environ 0.7 pour cent du PIB).

progresser de 11.6 pour cent. Les dépenses courantes ont été inférieures aux prévisions, mais les recettes l'ont été bien plus encore. Les comptes d'épargne spéciaux ont eu un effet négatif particulièrement sensible sur le produit.

Le budget 2003 a marqué un retour à une combinaison plus orthodoxe de relèvements d'impôts et de freinage des dépenses. Les prévisions de croissance ayant été revues à la baisse, il n'a plus été possible, contrairement aux années précédentes, d'accroître les dépenses tout en réduisant les taux d'imposition. Le budget présente un certain nombre d'initiatives de dépenses venant s'ajouter à celles qui figuraient dans les estimations annuelles des dépenses des services publics, principalement au titre de la protection sociale, des rémunérations dans

le secteur public et des infrastructures de transport. Ces dépenses sont en grande partie financées par une série d'augmentations de la fiscalité indirecte. Contrairement à ce qui s'est passé ces dernières années, les impôts directs sont très peu modifiés. Les principales mesures inscrites au budget 2003 sont récapitulées dans l'encadré 3.

Globalement, l'impact des augmentations d'impôts et de dépenses dans le cadre du budget pourrait être légèrement restrictif cette année, encore qu'il faille faire preuve d'une grande prudence pour se prononcer sur les effets de la politique budgétaire, étant donné les fortes incertitudes qui entourent les estimations de la croissance potentielle (voir plus loin). L'augmentation des dépenses totales serait de 5.7 pour cent en termes bruts et de 6 pour cent en termes nets. Les mesures touchant l'impôt sur le revenu et la protection sociale ont un effet progressif sur la distribution des revenus. Les diverses autres mesures fiscales semblent également avoir favorisé la distribution des revenus dans son ensemble, même si certains relèvements d'impôt auront probablement un effet régressif.

Les restrictions de dépenses concernent principalement des projets d'équipement pour lesquels on prévoit des baisses limitées, le niveau des investissements publics demeurant cependant élevé, aux alentours de 5 pour cent du PNB. Les sources de recettes supplémentaires, à savoir l'augmentation des impôts indirects, la sous-indexation du barème de l'impôt sur le revenu, la modification des échéances des impôts sur les plus-values et les contributions du Capital Services Redemption Fund, sont principalement utilisées pour financer des dépenses courantes supplémentaires plutôt que des dépenses d'équipement. Si, en proportion du PIB, les sommes affectées aux investissements restent importantes par comparaison avec les autres pays, les taux de croissance plus modérés que devrait connaître l'économie irlandaise au cours des années à venir imposeront de véritables choix dans la répartition des finances publiques entre la consommation et l'investissement.

Abstraction faite du coût substantiel des comptes d'épargne spéciaux, qui pourrait d'ailleurs s'accroître au cours des prochaines années, les finances publiques seront influencées dans une large mesure, jusqu'en 2005, par les propositions résultant de l'évaluation comparative des rémunérations du secteur public (voir encadré 4).

On a reproché à l'exercice d'évaluation de n'avoir pas abordé les problèmes de recrutement et de rétention et de n'avoir pas davantage traité la question de l'équité dans la fonction publique (Ruane, F. *et al.*, 2002). La masse salariale représente déjà la moitié environ des dépenses courantes nettes des administrations publiques, et son augmentation aurait inévitablement une influence importante sur les finances publiques. Le coût des augmentations de rémunérations résultant de l'évaluation comparative jusqu'à la fin de 2003 est inscrit dans le budget de 2003, 565 millions d'euros étant réservés à cette fin et 50 millions d'euros

Encadré 3. Récapitulation des mesures inscrites au budget 2003

Globalement, les recettes s'élèvent à environ 1.1 milliard d'euros, tandis que les dépenses dépassent légèrement 1.3 milliard d'euros.

Mesures fiscales

Les principales dispositions sont les suivantes : le montant des crédits d'impôt sur les revenus du travail a été porté de 660 à 800 euros, tandis que les taux et le barème normal de l'impôt sur le revenu n'ont pas été modifiés. Le plafond de la déduction au titre des intérêts hypothécaires, pour les accédants à la propriété, a été relevé, de même que la limite d'âge. Le coût de ces mesures est estimé à 141 millions d'euros en 2003. La non-indexation du barème de l'impôt se traduit en fait par une augmentation des impôts effectifs si l'on tient compte de la progression attendue des salaires. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 16 à 12.5 pour cent.

Le salaire plafonné de l'assurance sociale a été porté de 38 740 euros à 40 420 euros, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 4.3 pour cent, légèrement inférieure à la hausse prévue des salaires.

Le taux minimum de la TVA a été relevé d'un point, à 13.5 pour cent, ce qui devrait se traduire par un surcroît de recettes de l'ordre de 187 millions d'euros. Les taxes sur les cigarettes, les alcools, les boissons alcoolisées à base de fruits et le gazole ont été majorées, tandis que les taux de la taxe d'immatriculation des véhicules ont été restructurés. On estime que ces changements devraient se traduire par une augmentation des recettes de 311 millions d'euros en 2003. Sous l'effet combiné des relèvements du taux de la TVA et des taxes, l'indice des prix à la consommation devrait augmenter d'environ 0.85 pour cent. Par ailleurs, les taux et plafonds des droits de timbre applicables aux biens immobiliers non résidentiels ont fait l'objet de plusieurs modifications. Le droit de timbre sur les chèques, les cartes de crédit et les cartes de retrait a lui aussi été majoré, et un nouveau droit de timbre a été institué sur les cartes laser. Au total, toutes ces modifications des droits de timbre se traduiront en 2003 par un surcroît de recettes de 169 millions d'euros pour le Trésor. Les modifications apportées aux dates de paiement des impôts sur les plus-values et aux déductions y afférentes se solderont par 270 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Mesures concernant les dépenses

Les mesures annoncées en ce qui concerne les dépenses sont beaucoup moins généreuses que les années précédentes. D'après les estimations, les dépenses brutes au titre des services publics seraient en augmentation de 5.7 pour cent et s'élèveraient ainsi à un peu plus de 38 milliards d'euros. Les mesures proposées au moment même de l'adoption du budget représentent une forte proportion de cette augmentation. En particulier, les mesures relatives à la lutte contre l'exclusion sociale ont bénéficié de crédits supplémentaires de 500 millions d'euros par rapport à l'estimation faite avant l'adoption du budget.

Encadré 3. Récapitulation des mesures inscrites au budget 2003 (suite)

Cette révision est principalement due à des augmentations de la protection sociale, représentant 395 millions d'euros, et des allocations pour enfant à charge, représentant 79 millions d'euros. L'accroissement des dépenses publiques est également imputable à la mise en réserve de 615 millions d'euros pour financer la part rétroactive de l'augmentation des rémunérations du secteur public à la suite de leur évaluation comparative. Par ailleurs, des crédits supplémentaires de 209 millions d'euros au titre du réseau routier ont été ajoutés lors du vote du budget.

supplémentaires étant affectés à d'autres questions concernant les rémunérations. Par ailleurs, compte tenu des restrictions budgétaires actuelles, il est manifeste que la marge de manœuvre budgétaire, en 2004, sera sérieusement limitée par les hausses de rémunération résultant des évaluations comparatives.

Le budget 2003 se distingue des budgets des dernières années, qui s'étaient traduits par des réductions d'impôts, dans la mesure où il recourt à des augmentations d'impôt pour financer les dépenses. Cependant, le processus budgétaire doit aller au-delà de la simple reconnaissance du fait que la croissance des dépenses courantes doit s'accompagner d'une augmentation équivalente des recettes fiscales. Il est indispensable que le financement de l'augmentation des dépenses d'investissement soit garanti afin de les isoler des fluctuations conjoncturelles des finances publiques. Cela exige une meilleure maîtrise des dépenses courantes.

Situation budgétaire à moyen terme

La détérioration des finances publiques, se traduisant par la substitution de déficits prévisionnels aux excédents exceptionnels des dernières années, est confirmée dans la Mise à jour du Programme de stabilité accompagnant le budget 2003. Il est prévu que le déficit des administrations publiques se creuse sur la période 2002-2005. Il n'en demeure pas moins qu'en proportion du PIB, la dette irlandaise devrait rester l'une des plus faibles de l'Union européenne. Contrairement aux autres états membres de l'Union, l'Irlande ne devrait pas, selon le Conseil de l'UE, avoir de difficulté à respecter les critères du Pacte de stabilité et de croissance concernant le déficit budgétaire et la dette publique à moyen terme (voir tableau 2).

Les principaux objectifs stratégiques du gouvernement consistent à concentrer les ressources, dans la limite des contraintes budgétaires, sur un accroissement de la qualité des services publics et de nouvelles améliorations en termes réels de la situation des pensionnés et des personnes dont les revenus

Encadré 4. **Évaluation comparative des rémunérations du secteur public**

Dans le cadre du Programme pour la prospérité et l'équité, un organe d'évaluation comparative a été créé le 19 juillet 2000. Cet organe a été chargé d'examiner les problèmes de rémunération, de recrutement et de rétention des agents de la fonction publique. Il a examiné de façon détaillée les emplois, les rémunérations et les conditions de travail des fonctionnaires et a procédé à des comparaisons avec des emplois similaires du secteur privé. Son rapport final, publié le 30 juin 2002, recommande un certain nombre de réformes des pratiques de gestion en vigueur dans la fonction publique, ainsi qu'une série d'augmentations des rémunérations.

Les augmentations de rémunération recommandées concernent les 275 000 fonctionnaires de l'état, soit près d'un sixième de la population active irlandaise. Elles s'échelonnent de 2.5 pour cent à 25 pour cent pour certains emplois, mais se situent en moyenne à 8.9 pour cent. Elles seront appliquées progressivement entre 2003 et 2005. Elles se traduiront par un accroissement d'un peu plus de 1.1 milliard d'euros de la masse salariale du secteur public si elles sont intégralement mises en œuvre. L'organe d'évaluation a aussi recommandé que 25 pour cent des augmentations soient attribués rétroactivement avec effet au 1^{er} décembre 2001. Les 75 pour cent restants seront subordonnés à l'acceptation, par les agents de la fonction publique, des recommandations du Programme de modernisation et de réforme. Ce programme vise à modifier les pratiques de travail dans un certain nombre de domaines, à ouvrir davantage le recrutement dans la fonction publique et à assurer au maximum la paix sociale. Il comporte des procédures de vérification destinées à garantir que ces conditions sont pleinement respectées. Si l'on tient compte de la revalorisation de 7.2 pour cent déjà proposée dans le nouvel accord de partenariat social, les fonctionnaires obtiendront en vertu des nouvelles dispositions une augmentation comprise entre 9 et 32 pour cent, la moyenne se situant à plus de 16 pour cent. Cependant, les rémunérations de la fonction publique seront gelées pendant les six premiers mois de 2003, l'élément final des augmentations n'étant appliqué qu'à partir du milieu de 2005.

sont peu élevés, à remédier au déficit d'infrastructure de façon cohérente et structurée, et à préserver la santé des finances publiques tout en menant une politique budgétaire de nature à sauvegarder la compétitivité de l'économie.

Les perspectives laissent entrevoir un déficit budgétaire des administrations publiques de 0.8 pour cent du PIB en 2003, suivi par des déficits de 1.2 pour cent du PIB en 2004 et en 2005. Le solde budgétaire structurel sous-jacent, indiqué dans la Mise à jour du Programme de stabilité, devrait s'améliorer, passant d'un léger déficit en 2003 à un léger excédent en 2005. Cette évolution de la situation

Tableau 2. Comparaison des déficits et des ratios d'endettement dans l'UE

	Solde budgétaire		Dettes nationales	
	2001	2002	2001	2002
Autriche	0.2	-0.6	67.3	67.6
Belgique	0.4	0.0	108.5	105.4
Danemark	2.8	1.8	45.4	45.2
Finlande	5.1	4.7	43.8	42.7
France	-1.5	-3.2	57.3	59.5
Allemagne	-2.8	-3.6	59.5	60.8
Grèce	-1.4	-1.2	107.0	104.9
Irlande	1.6	-0.1	36.7	33.5
Italie	-2.7	-2.5	109.5	106.7
Luxembourg	6.4	2.6	5.6	5.8
Pays-Bas	0.1	-1.1	52.8	52.5
Portugal	-4.3	-2.7	55.5	58.1
Espagne	-0.1	-0.1	56.9	54.0
Suède	4.6	1.1	54.4	52.4
Royaume-Uni	0.8	-1.3	38.9	38.4
Zone euro	-1.6	-2.3	69.2	69.1
Union européenne	-1.1	-2.0	63.0	62.5

Note : Dette nationale, définition Maastricht : passif financier brut des administrations publiques. Solde budgétaire : solde financier des administrations publiques.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 73, tableaux des annexes.

budgetaire sur la période 2003-05 respecte les conditions fixées par le Pacte de stabilité et de croissance. Elle reflète la perspective d'une augmentation plus limitée des recettes fiscales globales, jointe à une volonté de soutenir les investissements d'infrastructure destinés à améliorer la capacité de production de l'économie, et de cibler par ailleurs les augmentations de dépenses sur les problèmes sociaux et sur l'amélioration de la qualité des principaux services publics. Compte tenu de la nécessité de se situer dans une perspective à moyen terme – et des conséquences du vieillissement des sociétés – la stratégie budgétaire suppose aussi que la dette restera inférieure à 35 pour cent du PIB (voir tableau 3).

Le chiffre de l'écart de production utilisé dans le Programme de stabilité est calculé selon la méthode adoptée par l'Union européenne pour estimer la production potentielle, qui laisse présager une croissance relativement forte. Lorsque le déficit non conjoncturel est calculé au moyen de l'indice de la croissance potentielle décrit au chapitre I, il reste à peu près stable. En tout état de cause, étant donné la sensibilité du déficit non conjoncturel estimé au choix de l'estimation de la croissance potentielle, qui est elle-même soumise à une marge d'incertitude considérable, il convient de faire preuve de prudence si l'on veut en tirer des conclusions quant à l'orientation de la politique budgétaire.

Tableau 3. **Solde et ratio d'endettement prévisible des administrations publiques**
En pourcentage du PIB

	2002	2003	2004	2005
Solde des administrations publiques	-0.1	-0.8	-1.2	-1.2
Solde corrigé des fluctuations conjoncturelles ¹	-1.0	-0.4	-0.2	+0.1
Solde corrigé des fluctuations conjoncturelles ²	-2.2	-1.8	-2.1	-1.8
Ratio d'endettement (en fin d'année)	34.1	34.0	34.5	34.9

1. Estimations nationales selon la méthodologie adoptée à l'UE.

2. Estimations de l'OCDE.

Source : Mise à jour du Programme de stabilité, décembre 2002.

Globalement, cependant, les finances publiques semblent devoir rester relativement saines au cours des prochaines années. Cela tient en partie au fait que les conséquences budgétaires du vieillissement de la population seront encore limitées au cours de cette période, étant donné la situation démographique favorable qui se traduit par de faibles ratios de dépendance économique. Par ailleurs, le National Pension Reserve Fund, auquel est versé chaque année 1 pour cent du PNB, avait accumulé des actifs représentant environ 6 pour cent du PIB (8 pour cent du PNB) à la fin de 2002. À très long terme, en revanche, l'Irlande ne pourra pas plus que les autres pays échapper aux conséquences du vieillissement de la population.

L'impact du vieillissement sur les finances publiques

Les finances publiques irlandaises, contrairement à celles de nombreux autres états membres de l'Union européenne, bénéficient d'un avantage temporel en ce qu'elles recueillent les fruits du « baby boom » de la fin des années 70. Le Long Term Issues Group (LTIG, 1999) a examiné l'impact du vieillissement sur les finances publiques à la lumière des tendances démographiques. Il a utilisé à cette fin l'analyse actuarielle des pensions comme source d'estimation des tendances démographiques à long terme en Irlande, comme indiqué au tableau 4. D'après ces estimations, la population totale devrait augmenter jusqu'en 2026, pour diminuer assez lentement ensuite.

Compte tenu de ce profil démographique, le LTIG a établi un « scénario de base » pour la période 2000-2050 décrivant un sentier de croissance potentielle pour l'économie et le budget des administrations publiques. Dans le cadre de ce scénario, le budget de l'état resterait excédentaire pendant une trentaine d'années, après quoi apparaîtrait un déficit – qui finirait par atteindre 2.3 pour

Tableau 4. Prévisions démographiques à long terme pour l'Irlande

	Population totale	Groupe d'âge actif	Groupe âgé	Ratio de dépendance des personnes âgées	Ratio de dépendance total
	(000')	(000')	(000')	(%)	(%)
1996	3 626	2 013	411	21	80
2006	3 832	2 294	453	20	67
2016	4 012	2 351	584	25	71
2026	4 089	2 331	759	33	75
2036	4 071	2 263	908	40	80
2046	3 949	2 073	1 020	49	90
2056	3 730	1 911	1 018	53	95

Source : LTIG (1999).

cent du PNB en 2050. La dette serait résorbée en une vingtaine d'années. Le LTIG retient comme hypothèse que les années suivantes l'état utilisera les excédents budgétaires pour accroître ses encaisses, c'est-à-dire qu'il se mettra en situation d'endettement « négatif ». Cet endettement négatif atteindra un maximum de 14 pour cent du PNB en 2030. Ensuite, lorsque le solde budgétaire deviendra déficitaire, l'endettement négatif sera progressivement résorbé et la dette augmentera, pour atteindre environ 11 pour cent du PNB en 2050. D'après le scénario de base, le maintien du système par répartition pour les retraites publiques ne devrait pas peser de façon particulièrement prononcée sur les finances publiques au cours de la période de 50 ans considérée. Cela étant, un scénario de capitalisation partielle du système de retraite se traduit par une évolution encore plus favorable des finances publiques que dans le scénario de base, mais les résultats dépendent dans une très large mesure de l'hypothèse selon laquelle les actifs accumulés ont un taux de rendement réel supérieur de 1 point au taux d'intérêt sur la dette publique. Ces scénarios relativement optimistes doivent cependant être replacés dans le contexte de l'important excédent que dégagait le budget au moment de la réalisation des travaux du LTIG. À la suite de ces travaux, le gouvernement a décidé de verser chaque année 1 pour cent du PNB au National Pension Reserve Fund.

En octobre 2001, le Comité de politique économique de l'Union européenne a présenté des prévisions concernant les dépenses publiques au titre des retraites et des soins de santé/de longue durée dans tous les états membres, y compris l'Irlande, jusqu'en 2050 sur la base d'une prévision démographique fournie par Eurostat et d'hypothèses concernant les principaux paramètres économiques mises au point avec le gouvernement irlandais. Le Comité de politique économique a estimé que, dans le cas de l'Irlande, l'évolution démographique se

Tableau 5. **Viabilité à long terme des finances publiques**
En pourcentage du PNB¹

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Pensions de vieillesse	4.6	4.5	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0
Soins de santé (y compris soins aux personnes âgées)	6.6	7.1	7.2	7.7	8.2	8.7	9.1
Hypothèses							
Croissance de la productivité du travail		3.2	2.7	1.8	1.8	1.8	1.8
Croissance du PNB réel		4.7	3.5	2.1	2.2	1.9	1.8
Taux d'activité des hommes de 20-64 ans	87.9	87.5	87.1	86.3	85.7	84.9	85.6
Taux d'activité des femmes de 20-64 ans	56.7	56.3	56.4	56.7	61.3	65.6	73.3
Taux d'activité total, personnes de 20-64 ans	72.3	72.0	71.7	71.6	73.6	75.4	79.5
Taux de chômage		5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0

1. Dépenses de retraite/santé exprimées en pourcentage du PNB.

Source : OCDE, Les défis budgétaires du vieillissement démographique, 2001.

traduirait par un accroissement des dépenses publiques au titre des retraites, qui passeraient d'un peu plus de 4½ pour cent du PNB en 2001 à 9 pour cent en 2050, tandis que les dépenses afférentes aux soins de santé et de longue durée passeraient d'à peine plus de 6½ pour cent du PNB en 2000 à plus de 9 pour cent en 2050 (tableau 5). L'augmentation des dépenses au titre des retraites est principalement imputable à une élévation du taux de dépendance économique des personnes âgées, lequel devrait néanmoins être encore l'un des plus faibles de l'UE en 2050. Une hausse du taux d'emploi et une baisse du taux de prestation (pension moyenne rapportée à la production par salarié) modèrent l'augmentation des dépenses au titre des retraites, mais leur effet combiné (1.6 point de pourcentage) est largement compensé par un élargissement de la couverture du dispositif. Les prévisions concernant les dépenses au titre des soins de santé et de longue durée sont établies en appliquant la répartition actuelle des dépenses entre les différents groupes d'âge à l'évolution démographique future. Ces prévisions sont donc entourées d'incertitudes concernant les modifications futures de la répartition des dépenses en fonction de l'âge.

Les estimations concernant les retraites ont été confirmées lors du dernier examen, en juin 2002, du Social Insurance Fund, faisant le point des cotisations de retraite et de sécurité sociale à la fin 2000 et analysant les perspectives à l'horizon 2056. Le rapport, s'appuyant sur l'hypothèse d'une revalorisation des pensions parallèlement aux rémunérations et ne prenant pas en compte l'utilisation

des avoirs du National Pension Reserve Fund, conclut que le taux actuel de cotisations au régime de sécurité sociale (qui combine les cotisations patronales et salariales) devrait être majoré de 55.8 pour cent (soit environ 8 points de pourcentage pour la cotisation normale) si l'on veut que le Social Insurance Fund puisse équilibrer ses comptes sur l'ensemble de la période s'achevant en 2056. Si les avoirs du National Pension Reserve Fund sont intégralement utilisés pour faire face aux obligations futures concernant les retraites de sécurité sociale à partir de 2026, l'augmentation requise des taux de cotisation à ce régime serait réduite d'environ les deux tiers (soit à peu près 3 points de pourcentage pour le taux normal).

Le National Strategy Report on the Pension System for Ireland, présenté à la Commission européenne en septembre 2002, reconnaissait l'ampleur du problème posé à l'Irlande par le vieillissement de la population et ses conséquences sur le plan de la viabilité des finances publiques. Les principaux éléments de la stratégie définie pour faire face à ce problème sont les suivants : accroître encore les taux d'activité – en particulier parmi les femmes et les travailleurs âgés – pour maintenir l'emploi au niveau élevé qu'il atteint actuellement, et poursuivre les examens actuariels quinquennaux du Social Insurance Fund et du National Pension Reserve Fund afin de bien suivre l'évolution de la situation.

Maîtrise des finances publiques et priorités

Un certain nombre de questions doivent être envisagées dans une optique prospective. Premièrement, il s'agit de déterminer si et comment l'Irlande peut préserver une faible pression fiscale. L'alignement de la croissance des dépenses courantes sur celle des recettes va nécessiter une réévaluation de la politique consistant à maintenir la pression fiscale à des niveaux relativement bas lorsqu'il faut accroître les recettes. Idéalement, il faudrait élargir l'assiette des impôts, plutôt qu'accroître les taux. Il reste à voir dans quelle mesure il serait possible d'élargir cette assiette, car il est souvent difficile, d'un point de vue politique, d'assujettir des activités supplémentaires aux prélèvements fiscaux. En fin de compte, il s'agira de décider quel rôle les pouvoirs publics devront jouer dans la fourniture des services dont les citoyens ont besoin.

Deuxièmement, l'établissement de priorités nationales suppose aussi une surveillance et un contrôle plus stricts des dépenses publiques, en particulier dans le contexte d'une plus grande rigueur budgétaire que ces dernières années. Un certain nombre de questions se posent donc en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité du système de gestion des dépenses publiques.

III. Pour une meilleure gestion des dépenses publiques

L'amélioration de la gestion des dépenses publiques est devenue un objectif prioritaire du gouvernement irlandais compte tenu du ralentissement de la progression des recettes fiscales et du rapide accroissement des dépenses de l'État. La dégradation des finances publiques, les excédents exceptionnellement élevés des dernières années paraissant devoir faire place à une période de déficits, ainsi que la forte augmentation des dépenses courantes ces dernières années soulignent la nécessité de placer les dépenses sur un sentier tenable. La maîtrise des dépenses restera vraisemblablement une tâche complexe étant donné les fortes pressions exercées par l'opinion pour obtenir le développement des services publics, en particulier des services de santé et d'enseignement de meilleure qualité et des infrastructures publiques améliorées. Il est peu probable que la demande de ces services soit ajustée pour tenir compte du ralentissement prévisible de la croissance de l'Irlande. De même, les salaires dans le secteur public augmentent à un rythme soutenu, du fait notamment de l'exercice d'évaluation comparative des services publics qui a été récemment mené à son terme. La nécessité de procéder à d'importants investissements d'infrastructures alors même que les transferts de l'UE sont en baisse accentuera encore pendant quelques années les tensions exercées sur les finances publiques. La diversité des demandes concurrentes de dépenses alors même que la croissance des recettes se ralentit rend d'autant plus nécessaire de définir clairement les priorités et de veiller à ce que l'utilisation efficace des fonds devienne le principal critère appliqué dans tous les secteurs de dépenses. Ceci exige à son tour de nouvelles améliorations significatives des systèmes de gestion des dépenses publiques pour que les autorités puissent disposer des instruments nécessaires à une planification et un contrôle efficaces.

En conséquence, le présent chapitre examine les principaux problèmes ayant trait à la gestion des dépenses publiques en Irlande et propose un calendrier pour les futures réformes¹². La première section passe en revue les tendances des dépenses publiques, les principaux facteurs qui les déterminent et les enjeux de l'avenir. La section suivante est consacrée aux principales caractéristiques du système de gestion budgétaire et aux mesures récemment prises pour remédier à certains des défauts manifestes du processus budgétaire. On évaluera ensuite l'efficacité des

dépenses publiques du point de vue de la gestion des ressources humaines, de la fourniture de services publics en fonction des lois du marché, et des relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales. Après avoir analysé l'efficacité des dépenses dans deux domaines prioritaires – la santé et les infrastructures – on proposera pour conclure un programme de réformes futures.

L'évolution des dépenses publiques et les forces à l'œuvre

Évolution des dépenses et comparaisons internationales

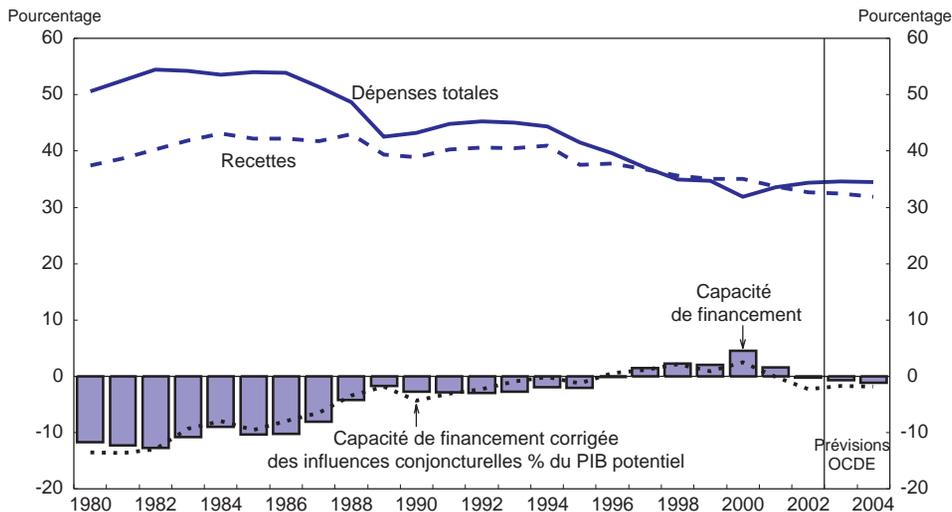
Après une longue période de baisse amorcée au début des années 80, le ratio de dépenses des administrations publiques a commencé à s'élever en 2000 (graphique 8, partie A). Rapportées au PIB, les dépenses de l'Irlande se situaient en 2001 à 30 pour cent, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE (partie B). En revanche, rapportées au PNB, qui constitue une meilleure référence pour l'Irlande dans les comparaisons internationales¹³, les dépenses de ce pays (36 pour cent) n'étaient que légèrement inférieures à la moyenne de l'OCDE, de l'ordre de 40 pour cent, et se situaient à mi-chemin entre celles des États-Unis et celles de l'Union européenne.

La ventilation des dépenses publiques par catégorie économique, fait apparaître l'existence de deux principaux facteurs expliquant le niveau relativement bas des dépenses en Irlande (tableau 6). *Premièrement*, les transferts de revenus sont faibles, la principale raison en étant la jeunesse relative de la population irlandaise et, par là même, le niveau modéré des paiements de pension (voir tableau 7)¹⁴. *Deuxièmement*, la dette publique étant relativement peu importante, les paiements d'intérêt à ce titre représentent un faible pourcentage du PNB. Par ailleurs, les dépenses publiques au titre de biens tutélaires, comme l'éducation et la santé, sont légèrement inférieures à la moyenne de l'OCDE.

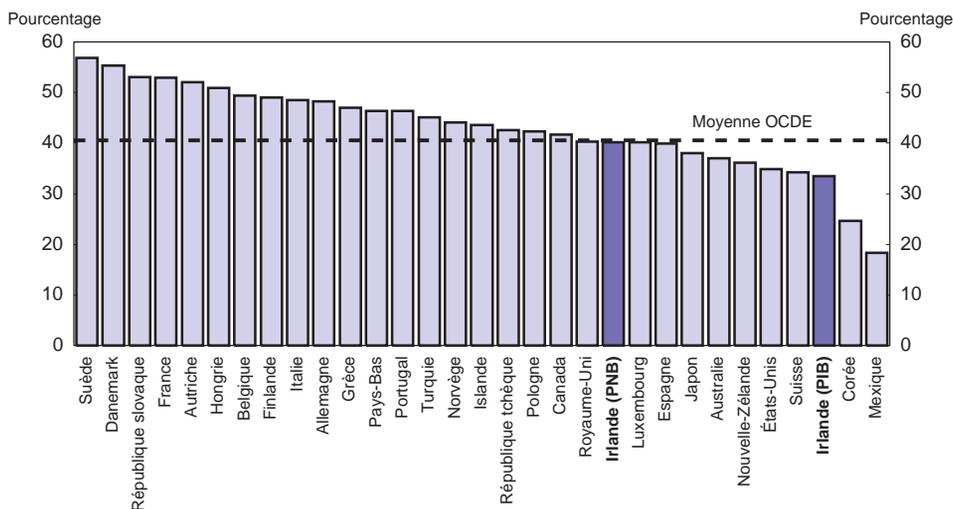
La récente augmentation des dépenses publiques est imputable à la fois aux dépenses courantes et aux dépenses d'équipement, tandis que les paiements d'intérêt ont continué de reculer (graphique 9). Bien qu'encore inférieure à la moyenne de l'UE ou de l'ensemble de l'OCDE, la part de la consommation publique s'est accrue principalement du fait d'une augmentation régulière de la masse salariale du secteur public, qui représente environ le tiers des dépenses courantes de l'État, les effectifs aussi bien que les salaires s'étant inscrits en hausse. De 1997 à 2002, la masse salariale du Trésor a progressé de plus de 70 pour cent (tableau 8). L'augmentation a été particulièrement accusée dans le secteur de la santé, avec une hausse de plus de 100 pour cent enregistrée au cours de cette période cependant que le PNB nominal s'accroissait de 82 pour cent. La tendance ascendante des dépenses d'investissement s'est elle aussi accélérée ces dernières années, les crédits ouverts par le Trésor pour financer des infrastructures s'étant fortement accrues.

Graphique 8. **Dépenses des administrations publiques¹**
En pourcentage du PIB

A. Dépenses, recettes et solde des administrations publiques



B. Dépenses publiques : comparaison internationale, 2001



1. Dépenses totales = dépenses courantes + dépenses en capital nettes. Données dans l'optique SCN93/SEC95. Source : OCDE.

Tableau 6. **Dépenses des administrations publiques par catégorie économique**
En pourcentage du PIB, 2001

	Transferts de revenu	Subventions	Paiements d'intérêts	Consomma- tion	Dépenses en capital nettes	Dépenses totales
Irlande (PNB)	10.8	1.0	1.8	16.5	6.0	36.2
Irlande (PIB)	9.0	0.8	1.5	13.7	5.0	30.0
Australie	8.9	1.1	2.0	18.5	2.2	32.7
Autriche	18.7	2.6	3.9	19.3	5.5	50.0
Belgique (2000)	14.3	1.6	6.5	21.5	2.1	46.0
Canada	11.0	1.5	6.7	18.7	0.2	38.0
République tchèque	13.2	3.1	1.0	21.0	9.0	47.3
Danemark	17.0	2.0	4.1	25.5	2.1	50.7
Finlande	12.5	1.5	2.7	21.0	6.6	44.3
France	17.8	1.2	3.2	23.3	3.3	48.8
Allemagne	18.9	1.6	3.3	19.0	3.0	45.7
Grèce (2000)	16.3	0.2	7.1	15.5	4.9	44.0
Hongrie	11.9	5.1	4.9	21.0	6.1	49.1
Islande	4.2	1.7	3.5	23.3	6.6	39.3
Italie	16.7	1.1	6.4	18.5	3.8	46.4
Japon (2000)	10.0	0.9	3.3	16.7	5.9	36.8
Corée (2000)	3.6	0.3	0.7	10.1	8.3	23.0
Luxembourg	15.1	1.7	0.3	17.5	4.5	39.1
Mexique (2000)	1.7	0.3	3.6	11.1	5.3	21.8
Pays-Bas	11.6	1.5	3.5	23.2	2.2	42.0
Nouvelle-Zélande (1997)	12.7	0.3	3.1	18.6	3.4	38.2
Norvège	13.8	2.2	1.8	20.3	3.2	41.2
Pologne (2000)	17.5	0.9	4.0	15.5	4.3	42.3
Portugal	12.5	1.4	3.1	20.7	4.4	42.1
Espagne	12.2	1.1	3.1	17.5	3.6	37.5
Suède	18.1	1.5	3.4	26.7	2.5	52.2
Suisse (1999)	11.9	1.8	2.1	13.7	4.6	34.1
Royaume-Uni	13.8	0.5	2.4	19.4	2.3	38.5
Etats-Unis	11.4	0.5	3.4	15.1	0.9	31.2
Zone euro ¹	16.5	1.4	4.1	19.9	3.4	45.3
OCDE ¹ total	12.8	0.9	3.5	17.3	2.8	37.3

1. Moyenne pondérée.

Source : OCDE.

Les dépenses à moyen et long terme : les enjeux

Il est probable que les dépenses publiques en Irlande resteront soumises à de fortes pressions à la hausse. La prospérité s'améliorant, l'opinion réclamera des services publics toujours plus performants. La santé est l'un des principaux domaines où les pressions à la hausse demeureront soutenues. Malgré la forte amélioration des résultats rendus possibles par l'accroissement

Tableau 7. Principales dépenses publiques courantes¹
En pourcentage du PIB

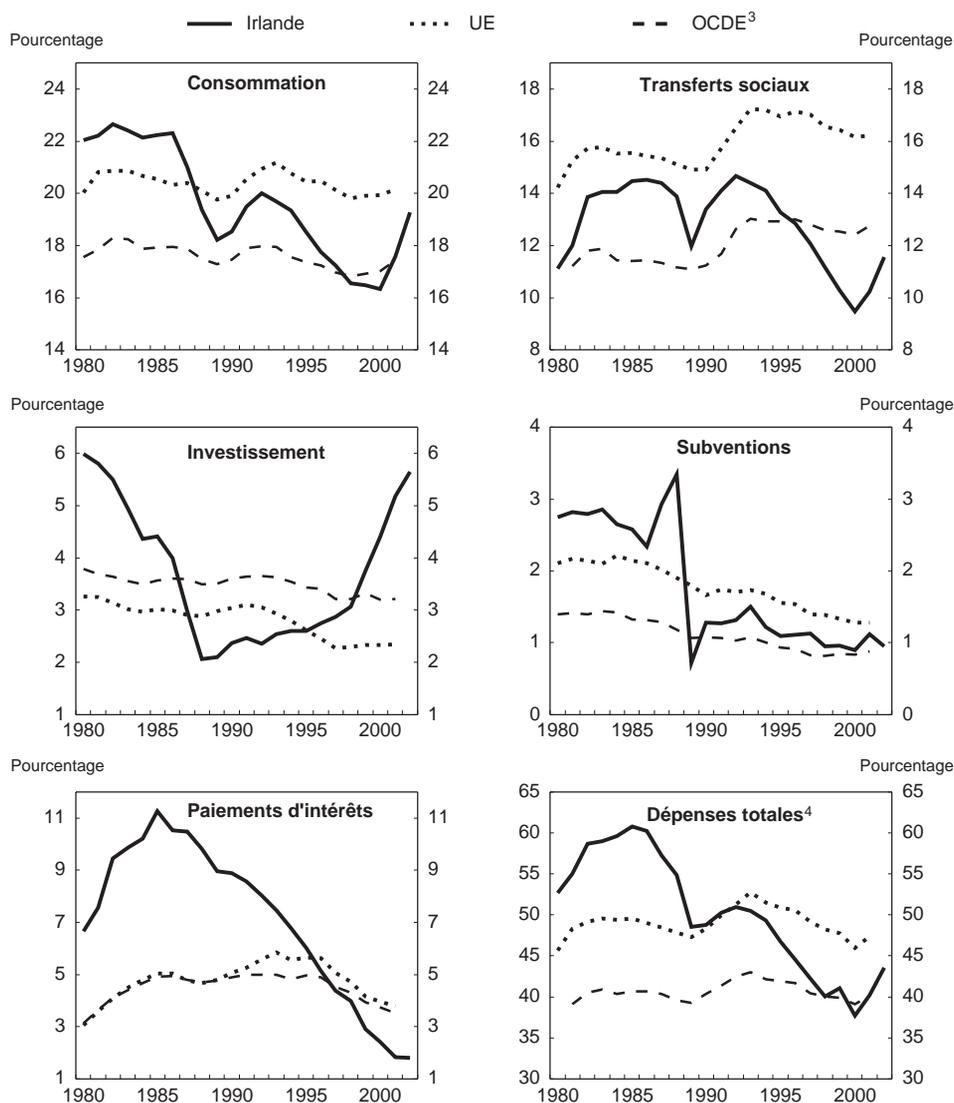
	Total hors intérêts	Biens tutélaires				Transferts de revenu					
		Total	éducation	Santé	Autres services sociaux	Total	Pensions	Prestations d'invalidité et maladie	Prestations monétaires familiales	Chômage	Allocation logement et autres prestations
Irlande											
PNB	33.6	10.8	4.9	5.2	0.6	12.1	4.0	1.7	1.8	3.3	1.4
PIB	29.5	9.5	4.3	4.6	0.5	10.6	3.5	1.5	1.6	2.9	1.2
Australie	30.5	10.9	4.3	5.4	1.2	10.2	4.2	2.1	2.2	1.5	0.2
Autriche	46.0	13.8	6.0	5.8	2.0	19.0	12.8	2.5	1.9	1.4	0.4
Belgique	40.4	11.4	5.0	6.1	0.3	18.1	9.8	2.0	2.0	3.8	0.3
Canada	31.0	12.1	5.5	6.6	..	11.2	5.5	1.0	0.8	1.4	2.6
République tchèque	42.7	11.1	4.1	6.5	0.5	12.7	7.6	2.7	1.6	0.5	0.3
Danemark	47.8	18.8	6.8	6.8	5.2	17.8	6.8	2.6	1.5	5.0	1.8
Finlande	44.0	14.0	5.7	5.3	3.0	18.3	8.0	3.5	1.9	3.9	1.0
France	48.4	15.0	5.9	7.3	1.9	19.7	12.2	1.6	1.5	3.1	1.3
Allemagne	42.7	13.7	4.4	7.8	1.6	18.0	11.0	1.7	1.9	2.6	0.8
Grèce	43.3	9.1	3.4	4.7	1.0	16.9	12.2	1.9	1.2	0.7	1.0
Islande	35.7	16.8	6.5	7.0	3.2	8.2	4.3	1.6	1.2	0.5	0.5
Irlande	29.5	9.5	4.3	4.6	0.5	10.6	3.5	1.5	1.6	2.9	1.2
Italie	39.8	10.8	4.8	5.5	0.5	19.1	15.4	1.7	0.6	1.4	0.0
Japon	32.7	9.8	3.6	5.6	0.6	8.4	6.7	0.6	0.2	0.7	0.2
Corée	22.5	6.7	4.1	2.4	0.3	3.3	2.1	0.4	0.0	0.6	0.2
Luxembourg	39.8	11.3	5.0	5.4	0.9	15.2	8.7	3.1	2.3	0.8	0.3
Pays-Bas	38.8	12.1	4.5	5.9	1.7	16.1	7.0	3.4	0.8	3.9	1.0
Nouvelle-Zélande	36.1	12.3	6.0	6.1	0.1	13.8	5.4	2.9	2.4	2.2	0.9
Norvège	43.9	18.6	6.8	7.1	4.7	15.2	6.3	4.3	2.2	1.4	0.9
Pologne	43.4	10.2	5.3	4.6	0.2	18.4	10.2	5.9	0.9	1.0	0.4
Portugal	37.3	11.3	5.6	5.1	0.6	12.5	7.7	2.3	0.6	1.6	0.3
République slovaque	50.7	0.5	..	..	0.5	13.3	6.3	3.1	1.8	0.8	1.2
Espagne	36.1	10.2	4.4	5.3	0.4	13.9	8.9	2.3	0.3	2.2	0.2
Suède	49.9	18.6	6.6	6.6	5.4	18.9	8.2	3.5	1.6	3.9	1.7
Suisse	32.0	13.9	5.4	7.7	0.8	19.9	12.5	3.4	1.2	1.8	0.9
Turquie	36.2	8.2	2.9	5.0	0.2	9.1	6.3	0.3	1.0	1.0	0.5
Royaume-Uni	34.3	11.6	4.6	5.6	1.3	17.8	10.8	2.8	1.7	0.6	1.8
états-Unis	26.4	11.0	4.8	5.8	0.3	8.2	5.9	1.1	0.2	0.4	0.5
Moyenne OCDE ²	38.6	11.9	5.1	5.8	1.4	14.4	8.1	2.4	1.3	1.8	0.8

1. Les données concernent l'année 1999, ou à défaut 1998. Les données sur l'éducation concernent toujours l'année 1998. Les données provenant de différentes sources, les services collectifs ne peuvent pas être assimilés aux dépenses publiques totales diminuées des biens tutélaires et des transferts.

2. L'estimation de l'OCDE reposant sur plusieurs sources, ce chiffre n'est pas totalement fiable.

Source : OCDE, Base données des dépenses sociales et OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2001.

Graphique 9. **Évolution des dépenses des administrations publiques¹**
En pourcentage du PIB/PNB²



1. Données dans l'optique SCN93/SEC95.
 2. PNB utilisé pour les ratios dans le cas de l'Irlande.
 3. Moyenne pondérée (PIB et PPA de 1995) des pays disponibles.
 4. Dépenses totales = dépenses courantes + dépenses en capital nettes.
- Source : OCDE.

Tableau 8. **Emploi et rémunération dans le secteur public**
1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	% augment. 1997-2002
A. Emploi dans le secteur public							
Santé	65 755	67 895	69 726	75 051	80 879	87 850	33.6
éducation	62 100	63 375	64 415	65 937	67 845	71 004	14.3
Fonction publique	31 030	30 856	31 562	32 733	34 068	36 533	17.7
Sécurité	24 816	24 628	24 541	24 525	24 439	24 258	-2.2
Organismes publics non commerciaux	8 792	8 815	9 219	9 675	10 442	10 739	22.1
Total financé sur le budget de l'État	192 493	195 569	199 463	107 921	217 673	230 384	19.7
% augmentation sur l'année précédente		1.6	2.0	4.2	4.7	5.8	
Autorités locales	26 500	26 500	26 900	27 400	28 800	29 300	10.6
Total secteur public	218 993	222 069	226 363	235 321	246 473	259 684	18.6
% augmentation sur l'année précédente		1.4	1.9	4.0	4.7	5.4	
B. Ventilation sectorielle de la masse salariale publique En millions d'euros							
Santé	2 141	2 363	2 703	3 101	3 798	4 306	101.1
éducation	1 942	2 053	2 230	2 418	2 831	3 163	62.9
Fonction publique	920	967	1 009	1 080	1 234	1 388	50.8
Sécurité	793	886	904	966	1 047	1 104	39.3
Organismes publics non commerciaux	215	237	252	316	401	452	110.7
Rémunération totale	6 010	6 505	7 098	7 882	9 311	10 413	73.2
% augmentation sur l'année précédente		8.2	9.1	11.0	18.1	11.8	

Source : Ministère des Finances, *Analysis of Exchequer Pay and Pensions Bill 1997-2002*.

massif des dépenses publiques au titre des services de santé au cours des dernières années, l'opinion reste mécontente de la longueur des délais d'attente pour les admissions dans les hôpitaux publics. Une autre source de tension sera le Plan de développement national 2000-2006, vaste programme d'investissements visant à atténuer certaines des contraintes que les infrastructures font peser sur la croissance grâce à des dépenses de l'ordre de 52 milliards d'euros (environ 70 pour cent du PNB en 1999). Conformément au Plan, d'importants investissements doivent être réalisés dans les infrastructures économiques et sociales, la priorité étant de remédier aux insuffisances existantes dans les domaines du logement, des routes, du traitement de l'eau et des déchets ainsi

que des transports publics. Dans la mesure où les transferts de l'UE doivent fortement diminuer¹⁵, il sera cependant difficile de maintenir les investissements d'infrastructure à un niveau significatif, même si la possibilité de faire plus largement appel à des partenariats public/privé puisse atténuer dans une certaine mesure les tensions et contribuer à améliorer l'efficacité des dépenses de ce type.

À plus long terme, il est également probable que les pressions exercées sur les dépenses s'accroîtront du fait du vieillissement démographique et des besoins de dépenses sociales que cela implique, notamment au titre des pensions, des soins de santé et autres services aux personnes physiques. La situation démographique de l'Irlande est plus favorable que celle d'autres pays européens, mais la tendance à long terme au vieillissement de la population continue de poser un problème. Si l'on prévoit une nouvelle baisse à court terme du taux de dépendance économique des personnes âgées, ce dernier devrait ensuite s'élever, passant de 20 pour cent aujourd'hui à 25 pour cent en 2016 et à 50 pour cent d'ici 2050. On estime que le coût des pensions et des soins de santé (y compris la prise en charge des personnes âgées) pour le Trésor passera de 11.2 pour cent du PNB en 2000 à 14.4 pour cent en 2020 et 18.1 pour cent d'ici 2050 (voir chapitre II). La création du Fonds national de réserve pour les pensions ne permettra que partiellement de faire face à cette charge supplémentaire¹⁶.

Renforcer le processus budgétaire et mieux le contrôler

Maîtriser les dépenses globales

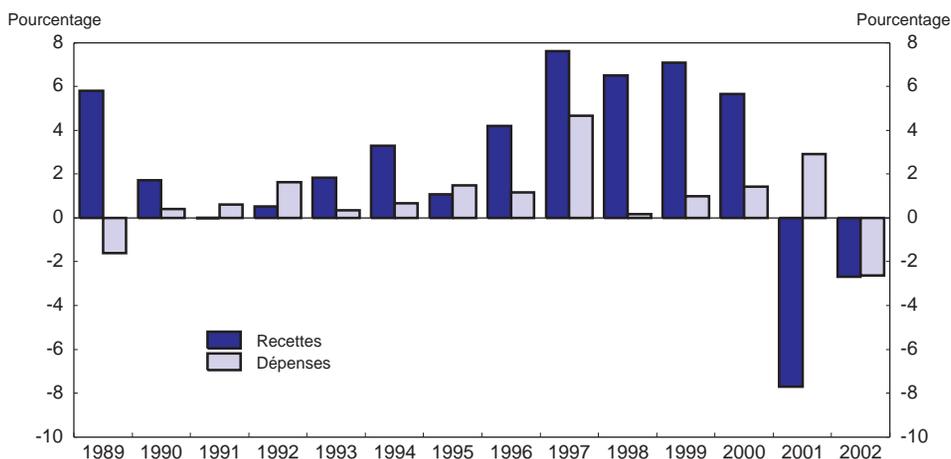
La politique budgétaire de l'Irlande, comme celles de tous les pays membres de l'UE, s'inscrit essentiellement dans le cadre de Pacte de stabilité et de croissance. Aux termes de ce texte, l'Irlande est tenue de faire en sorte que les finances des administrations publiques soient proches de l'équilibre ou excédentaires et de prendre des mesures correctives en cas de dérapage effectif ou attendu par rapport à cet objectif. Les gouvernements qui se sont succédés pendant les années 90 ont cherché à contenir la croissance des dépenses publiques par la fixation d'objectifs annuels ou pluriannuels¹⁷. Néanmoins, la fixation d'objectifs globaux de dépenses ne s'est pas révélée être un moyen très efficace pour contrôler les dépenses en période de fort gonflement des recettes. L'une des caractéristiques des résultats budgétaires pendant les années 90 a été le dépassement systématique des prévisions de recettes comme des prévisions de dépenses inscrites au budget de chaque année (graphique 10). Les dépassements de dépenses ont cependant été en général plus que compensés par un dépassement plus important des recettes, ce qui rendait par là même la maîtrise des dépenses moins impérative¹⁸. Néanmoins, la situation s'est modifiée depuis 2001, les moins-values de recettes soulignant la nécessité de mettre l'accent sur la maîtrise des dépenses.

Face à cette modification du contexte économique, les autorités ont fait d'importants efforts pour améliorer le suivi et la maîtrise des dépenses en cours d'année, grâce à quoi les dépenses ont été inférieures aux prévisions alors même que les moins-values de recettes persistaient en 2002. Ainsi, le ministre des Finances a communiqué au gouvernement tout au long de 2002 des mises à jour mensuelles sur les nouvelles tendances des dépenses et a chargé les agents de ses services de rester en contact avec les ministères et de discuter leurs plans pour faire en sorte qu'en 2002, les dépenses soient conformes à l'objectif. Cependant, malgré cet effort, le suivi et la maîtrise des dépenses se sont révélés difficiles dans certains domaines, notamment dans le secteur de la santé, en raison de l'absence d'informations actualisées et parce que certaines catégories de dépenses sont tirées par la demande.

Aligner les priorités de l'action gouvernementale et l'affectation des crédits budgétaires

Au niveau national, l'Irlande a mis au point un système très complexe pour définir et classer les priorités en matière d'affectation des ressources. Au cours des 15 dernières années, ce dispositif a été appliqué par l'intermédiaire des Plans de développement national et des Accords nationaux de partenariat social. Ces plans et accords visent à faire face aux principales priorités économiques

Graphique 10. Dépassement des recettes et des dépenses courantes
 Résultat moins estimation budgétaire, en pourcentage de l'estimation budgétaire



Note : Les recettes en 1999 excluent 4.7 milliards d'euros provenant de la vente de Telecom Eireann.
 Source : Ministère des Finances.

et sociales auxquelles le pays est confronté au moment de leur adoption et déterminent l'affectation des ressources disponibles en fonction de ces priorités. Chacun des gouvernements qui se sont succédés a également publié un Programme concerté de gouvernement qui expose les grandes lignes de son action pendant son mandat de cinq ans. Bien que des améliorations aient été apportées au processus de définition des priorités depuis 2002, on a pris conscience de l'absence d'un cadre stratégique d'ensemble pour traduire les priorités stratégiques en affectations de dépenses au niveau général et pour guider les décisions individuelles de dépenses lors du processus de budgétisation. De plus, l'harmonisation des priorités de l'action gouvernementale et de l'affectation effective des ressources est un problème permanent pour le système budgétaire irlandais, lequel présente bon nombre des caractéristiques des systèmes budgétaires traditionnels.

Avant les révisions apportées en 2001 et 2002 au processus de budgétisation, la méthode utilisée pour définir les priorités de dépenses publiques était jugée peu claire et impliquait des négociations très complexes entre le ministère des Finances et les différents ministères dépeniers¹⁹. On estimait également que le système de budgétisation poussait inexorablement à l'accroissement des dépenses²⁰. Les réformes apportées au processus budgétaire en 2002 ont fait intervenir une approche descendante en ce sens que pour la première fois, le gouvernement fixe les objectifs de dépenses des différents ministères dépeniers dès l'un des tout premiers stades du processus budgétaire (voir encadré 5).

La planification des dépenses publiques s'inscrit actuellement à l'intérieur d'un cadre budgétaire global trisannuel, des projections pluriannuelles étant établies aussi bien pour les dépenses que pour les recettes. En février 1996, le gouvernement a approuvé la mise en place progressive d'un cadre budgétaire pluriannuel à partir de l'exercice 1997. Le processus budgétaire a été revu dans un premier temps avec l'établissement de projections trisannuelles « à politiques inchangées » des dépenses et des recettes²¹, ultérieurement remplacées en 2002 par des projections sur la base du « niveau existant de services »²². L'actuelle budgétisation pluriannuelle se caractérise cependant par des crédits pluriannuels *indicatifs* aux fins de planification, et il n'existe pas de système « d'enveloppes » pluriannuelles²³. Néanmoins, un cadre d'investissement quinquennal est actuellement finalisé pour les dépenses d'investissement en équipement. Le but est d'assurer le financement sur cinq ans des dépenses d'équipement sur une base pluriannuelle à horizon mobile à partir du budget 2004.

Les autorités ont tenté de mettre en place des examens des dépenses publiques pour faciliter l'établissement d'un ordre de priorité stratégique. En 1997, le gouvernement a décidé d'examiner toutes les dépenses publiques sur une période de trois ans dans le cadre de l'Initiative d'examen des dépenses (Expenditure Review Initiative – ERI). On espérait disposer ainsi d'une analyse

Encadré 5. Le processus budgétaire en Irlande

Le processus de formulation budgétaire. L'exercice fiscal court du 1^{er} janvier au 31 décembre. En avril-mai de chaque année, le ministère des Finances prépare, en consultation avec les ministères, un cadre de dépenses pluriannuel fondé sur le coût qu'implique le maintien des services à leur niveau existant. Ces chiffres sont incorporés dans la stratégie budgétaire trisannuelle qui est présentée par le ministre des Finances au gouvernement au mois de juin. En 2002, la stratégie budgétaire fixait des objectifs de dépenses pour chaque domaine de dépenses. En juillet, le ministère des Finances demande aux ministères/services de fournir avant la fin de ce même mois des estimations détaillées des dépenses courantes et d'équipement pour les trois années suivantes. En décembre, le ministre des Finances annonce le budget qui fixe les objectifs budgétaires d'ensemble du gouvernement pour l'exercice suivant et définit les grandes lignes des modifications à apporter au système fiscal. Le processus budgétaire se poursuit jusque dans les premiers mois de l'exercice suivant. En février suivant, des estimations révisées sont publiées parallèlement au Programme public d'équipement.

Le processus d'approbation. Le Parlement n'approuve pas le budget avant le début de l'exercice, caractéristique commune à tous les pays dépendant autrefois de la couronne britannique. En avril de l'exercice budgétaire, le Parlement vote le projet de loi de finances, qui entérine les modifications fiscales proposées dans le budget. En juin/juillet, le Parlement vote les estimations détaillées pour chaque service sous forme de Résolutions financières. Entre juin et décembre, si des crédits supplémentaires sont demandés par les ministères, des estimations supplémentaires sont soumises au Parlement pour approbation. En décembre, la loi de finances est votée, qui officialise les estimations (y compris les estimations supplémentaires) approuvées par le Parlement. Le Parlement n'a guère d'autorité pour modifier le budget de l'État, bien que l'estimation de chaque ministère doive être approuvée par le corps législatif. Les estimations de dépenses étant parrainées par le gouvernement qui dispose d'une majorité au Parlement, elles sont généralement approuvées sans modification.

Exécution et suivi du budget. Le Central Fund Act de 1965 (loi sur la Réserve centrale) autorise le ministre des Finances à faire chaque année des prélèvements sur la réserve et à ouvrir des crédits ne dépassant pas les quatre-cinquièmes de ceux ouverts l'exercice précédent. Ceci facilite la poursuite des activités en attendant le vote pertinent qui doit intervenir au Parlement en temps utile. Dès qu'une estimation a été adoptée par le Parlement au moyen d'une résolution financière, le montant intégral de cette estimation peut être tiré sur la réserve, sans qu'il soit nécessaire d'attendre le vote de la loi de finances. Au cours de l'exercice budgétaire, le ministère des Finances procède à un suivi mensuel détaillé des dépenses effectuées par les ministères dépensiers et des tendances des principaux agrégats de recettes. Le ministre des Finances remet chaque mois au gouvernement des rapports intérimaires qui attirent le cas échéant l'attention sur la nécessité de prendre des mesures correctives pour assurer le respect des objectifs budgétaires d'ensemble.

Encadré 5. Le processus budgétaire en Irlande (suite)

Vérification des comptes d'affectation de l'État. La constitution charge le Vérificateur aux comptes (Comptroller and Audit General – C&AG) de contrôler pour le compte de l'État tous les versements et de vérifier tous les crédits gérés directement ou indirectement par le Parlement. Le C&AG est tenu de vérifier les comptes d'affectation des ministères publics et de présenter des exemplaires des comptes d'affectation vérifiés au Parlement au plus tard le 30 septembre de l'exercice qui suit l'exercice visé. La Commission des comptes publics (PAC), commission parlementaire spéciale, examine les rapports du C&AG et présente un rapport au Parlement. Le ministère des Finances établit une réponse officielle au rapport de la PAC en consultation avec le ou les ministères concernés. Les recommandations de la PAC ont beaucoup de poids, même si le gouvernement n'est pas tenu de les accepter en dernier ressort.

systematique des résultats effectivement obtenus par chaque programme de dépenses, base à partir de laquelle des décisions plus solidement étayées pourraient être prises concernant l'affectation des ressources entre les programmes et à l'intérieur de chacun d'eux. La première étape de l'ERI a été menée à bien sur la période 1997-2001. Plus de 70 examens ont été achevés, couvrant à peu près le quart des dépenses discrétionnaires du gouvernement. Il semble cependant que les résultats aient été moins que satisfaisants. Le rapport du Vérificateur aux comptes (2001), qui a estimé les résultats de l'exercice en fonction des ressources qui lui avaient été affectées, constate qu'il n'y a guère de modification dans la composition des dépenses) à la suite de ces examens et que c'est seulement dans un très petit nombre de cas que l'on a proposé une révision en profondeur des priorités. Cette conclusion n'est peut-être pas surprenante étant donné que les ministères sont probablement très peu incités à signaler les domaines qu'ils jugent faiblement prioritaires, de crainte de voir réduire les crédits budgétaires affectés à ces programmes. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre également la difficulté de procéder à des modifications réelles lorsque les examens de dépenses sont effectués par les ministères eux-mêmes sans que des objectifs plus explicites soient définis au niveau central²⁴.

De nouveaux efforts ont été faits pour renforcer le rôle des examens de dépenses, après que le processus ait été revu par le ministère des Finances, sur la base notamment de l'étude d'optimisation des résultats réalisée par le Vérificateur aux comptes. En 2001, le gouvernement a approuvé la modification de certaines dispositions de l'étape suivante de l'ERI, notamment la définition de critères pour la sélection des programmes à examiner, l'octroi d'aides de l'administration

centrale sous forme de formation et de mise en réseaux, la mise en place de dispositions pour le contrôle de la qualité et le lancement d'examens interministériels. En mai 2002, le gouvernement a approuvé les thèmes des examens de dépenses proposés pour la première année de la prochaine période trisannuelle de planification (2002-2004). En choisissant les questions à examiner, on a mis l'accent sur les programmes qui impliquaient des niveaux élevés de dépenses et sur les programmes dont l'environnement extérieur s'était profondément modifié depuis leur lancement. De plus, en 2002, le gouvernement a pris une initiative supplémentaire en nommant un comité indépendant d'examen des estimations – composé de trois anciens hauts fonctionnaires – chargé de procéder à une évaluation globale des propositions de dépenses de tous les départements et services, et ce dans « une perspective gouvernementale d'ensemble »²⁵.

Réformer les pratiques de gestion dans le service public

L'Irlande a mis en œuvre un vaste programme de modernisation des services publics dans le cadre de l'initiative de gestion stratégique (SMI) lancée en 1994. Les grandes lignes de la mise en œuvre de la SMI ont été définies dans un rapport pour l'amélioration des services publics (Delivering Better Government – DBG) publié par le groupe de coordination des secrétaires, créé dans le cadre de la SMI en 1996. L'objectif des modifications proposées est de « créer une fonction publique soucieuse des résultats qui réponde efficacement aux besoins du gouvernement et de ses clients à tous les niveaux et qui se caractérise par des méthodes et des pratiques de travail flexibles ». La SMI est considérée comme la meilleure réforme du service public de l'Irlande depuis que ce pays est devenu un État indépendant (OCDE, 2001c). Les progrès ont cependant été irréguliers, et une évaluation de la SMI constate qu'elle a obtenu de meilleurs résultats sur les questions axées sur l'extérieur (c'est-à-dire l'ouverture, la transparence et la responsabilisation ; la qualité des services aux consommateurs ; et la réforme de la réglementation) mais de moins bons sur le plan de la réforme des systèmes internes (à savoir la gestion des ressources humaines, la gestion financière et la gestion des systèmes d'information)²⁶. En réponse aux recommandations contenues dans le rapport sur l'évaluation de la SMI, le gouvernement a décidé de charger le Groupe des secrétaires généraux responsables de la mise en œuvre de la SMI de mettre au point une nouvelle stratégie et un nouveau plan d'action pour la fonction publique à l'horizon 2007. Cette nouvelle phase du programme de modernisation doit s'appuyer sur des initiatives déjà engagées et viser principalement à accélérer les progrès sur la voie des réformes liées à la gestion des systèmes internes. Les parties au nouvel accord de partenariat social *Sustaining Progress* se sont engagées à coopérer à cette nouvelle phase de modernisation de la fonction publique.

Le principal objectif de la SMI est de faire en sorte que la gestion publique privilégie désormais les résultats et non plus les ressources utilisées. Les ministères et organismes publics ont été encouragés à adopter des pratiques modernes de gestion qui impliquent qu'ils prennent des positions stratégiques explicites sur leurs fonctions et leurs objectifs d'action et qu'ils traduisent ces déclarations en plan d'action. La loi sur la gestion des services publics, adoptée en 1997, visait à en améliorer la transparence et l'efficacité en précisant la répartition des pouvoirs et des responsabilités au sein du système. La loi précise que la responsabilité des résultats de la planification incombe au ministre, tandis que le secrétaire général devra répondre de la gestion du ministère, c'est-à-dire de la production de résultats conformes à ceux fixés par le ministre²⁷. Un autre grand objectif est d'inciter le service public à se préoccuper davantage de l'utilisateur. L'amélioration de la qualité des services fournis aux consommateurs est encouragée par la formulation de principes concernant ce type de services et la publication de plans d'action à l'intention du consommateur. La transparence et la responsabilisation du service public ont été par ailleurs fortement accrues par l'entrée en vigueur de la loi sur la liberté de l'information en 1997 et de la loi Obligations, privilèges et immunités des témoins (Committees of the Houses of the Oireachtas) de 1997.

Les progrès ont cependant été relativement lents pour ce qui est de la délégation des pouvoirs et des responsabilités au sein de la fonction publique. Bien que la SMI/DBG ait prévu une large délégation de pouvoirs financiers aux ministères/organismes techniques dans le cadre d'un système d'enveloppes financières pluriannuelles, on a vu que ce dispositif n'était pas encore mis en œuvre. La possibilité de reporter les crédits non utilisés d'un exercice sur le suivant reste limitée dans la mesure où la réutilisation de l'épargne n'est possible que pour les dépenses administratives²⁸. Néanmoins, dans le budget 2003, le ministre des Finances a déclaré que lorsque les ministères réalisent des économies grâce à des gains particuliers d'efficacité ou des mesures prises pour réduire un programme, ces économies devraient en règle générale pouvoir être affectées à d'autres programmes hautement prioritaires relevant du même ministère.

Compte tenu des mesures prises pour assurer une plus grande flexibilité au niveau de la gestion et axer l'action sur les résultats, il importe de mieux préciser les responsabilités en matière de performance. Néanmoins, le système de classification budgétaire fondé sur les ressources utilisées, conjugué à l'absence d'indicateurs de performance rend difficile l'évaluation de ces dernières. De plus, l'absence de systèmes d'information adéquats et comparables dans la fonction publique est une entrave au suivi et à l'évaluation permanente de l'efficacité et de l'efficacité avec lesquelles les services sont assurés. La réalisation d'exams réguliers d'optimisation des résultats des dépenses publiques souffre elle aussi fréquemment de l'absence d'informations sur les performances présentées sous une forme facilement utilisable. Pour remédier à ces problèmes, un nouveau

cadre d'informations sur la gestion (MIF) est actuellement mis au point et devrait être opérationnel d'ici 2005. La création de ce dispositif est une initiative importante pour tenter de remédier à l'absence d'informations en dotant les ministères d'un système de comptes financiers intégrés à un système de mesure des résultats²⁹. Dans le même temps, le cadre institutionnel visant à responsabiliser les services prestataires a été amélioré. Le Comptroller & Auditor General (Amendment) Act de 1993 a chargé le Vérificateur aux comptes de procéder à des examens d'optimisation des résultats pour les ministères et autres organismes publics. Ces examens, qui sont soumis au Public Accounts Committee du Parlement, sont axés sur l'économie et l'efficacité des opérations et sur l'aptitude des systèmes de gestion à évaluer l'efficacité desdites opérations.

Améliorer l'efficacité – coût des dépenses publiques

Réformer la gestion des ressources humaines

En 1996, le SMI/DBG a préparé un projet prévoyant une transformation radicale de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les principaux éléments du programme étaient les suivants : renforcement de l'autonomie et des responsabilités des ministères techniques pour les questions touchant les ressources humaines ; nouveau système de gestion des performances pour assurer la fourniture de services de qualité au public ; nouvelles dispositions concernant le recrutement et les promotions ; flexibilité pour les recrutements atypiques ; et renforcement de l'importance attachée à la formation des agents et au développement. Le programme envisageait des réformes radicales pour moderniser le service public et lui donner plus de flexibilité, mais ces changements se sont globalement caractérisés par leur remarquable lenteur³⁰. Le marché du travail du secteur public manque toujours de flexibilité. Il existe une faible relation entre les performances et la reconnaissance/récompense des résultats, les administrateurs principaux ne disposant pas encore des instruments nécessaires pour récompenser l'excellence ou sanctionner les sous-performances³¹. Un obstacle est constitué par les conditions et modalités de l'emploi prévues par le Civil Service Regulation Act de 1956 (loi réglementant la fonction publique), qui renforce la présomption d'emploi à vie des fonctionnaires. Il est de ce fait difficile de licencier ou de sanctionner des agents dont les performances sont régulièrement insuffisantes.

L'exercice d'évaluation comparative du secteur public et les augmentations de rémunération ultérieurement accordées aux agents de ce secteur (voir chapitre II) conduisent à s'interroger sur les moyens de relier les augmentations de salaires à des améliorations correspondantes de la performance et de la productivité dans le service public. Il a été convenu que le versement des deux dernières tranches des augmentations de salaire recommandées par l'organe responsable de l'évaluation comparative des services publics (plus les augmentations générales prévues par le nouvel accord) n'interviendrait qu'après que l'on

Encadré 6. **Le nouvel accord de partenariat concernant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique**

Le nouvel accord de partenariat social « *Sustaining Progress 2003-2005* » couvre un certain nombre de domaines ayant trait à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les principales dispositions sont les suivantes :

Moderniser les pratiques de gestion des ressources humaines. L'accord prévoit l'adoption d'une législation d'ici décembre 2003 pour faire adopter de nouvelles pratiques de gestion grâce à la mise à jour du Civil Service Regulation Act de 1956. Grâce à ces réformes, le secrétaire général d'un ministère pourra assurer toutes les fonctions concernant les nominations, la performance, la discipline et le licenciement des fonctionnaires en-dessous de l'échelon d'administrateur principal, les agents au niveau de l'administrateur principal et au-delà (autres que ceux nommés par le gouvernement) ne pouvant être licenciés par le ministre que sur la recommandation du secrétaire général. Dans le contexte de cette nouvelle législation, les parties conviennent d'élargir le champ d'application des lois sur les licenciements abusifs pour l'étendre aux fonctionnaires, d'élargir l'éventail des sanctions disciplinaires et de disposer de plus larges possibilités de sanctions dans les cas sérieux d'insuffisance des performances.

Remédier aux pénuries de compétences et renforcer les pratiques de recrutement. Le recrutement externe sera possible pour pourvoir les postes au-delà des niveaux d'admission actuels. Des contrats d'un an seront accordés à toutes les nouvelles recrues à partir du 1^{er} janvier 2004. De plus, un certain nombre de mesures spécifiques ont été convenues pour remédier à l'insuffisance de l'offre dans des domaines particuliers comme les TI et la gestion financière.

Améliorer les systèmes de promotion. Il est convenu que des discussions seront organisées pour utiliser plus largement des promotions fondées sur le mérite au sein du ministère, cette pratique étant poursuivie pendant toute la durée d'existence de l'accord afin d'élargir les possibilités de carrière des fonctionnaires. D'autres accords prévoient de réduire d'un an la durée de service obligatoire pour pouvoir bénéficier d'une promotion à condition qu'au moins deux années de service aient été effectuées, et d'augmenter le pourcentage de postes pourvus au moyen de concours de promotion interministériels pour le porter de 33.3 pour cent à 40 pour cent.

ait vérifié que le programme de modernisation, prévu par le nouvel accord de partenariat social et proposant une nouvelle série ambitieuse de réformes, a été correctement mis en œuvre (voir encadré 6). Étant donné les progrès limités accomplis dans ce domaine dans le passé, il importera tout particulièrement de renforcer le lien entre les augmentations de rémunération dans le secteur public et la modernisation de la fonction publique.

Introduire la concurrence et les signaux du marché dans les services financés sur fonds publics

Bon nombre de pays de l'OCDE ont introduit des principes fondés sur le jeu du marché dans le secteur public afin d'améliorer l'efficacité des services financés sur fonds publics grâce au jeu de la concurrence (Lundsgaard, 2002). L'Irlande a suivi ce mouvement ces dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire pour mettre davantage à profit les mécanismes du marché.

L'utilisation de la sous-traitance a été limitée

En sous-traitant certaines activités existantes à des opérateurs privés ou en exploitant certains services publics sur une base commerciale, on peut encourager l'efficacité et réaliser des économies. La sous-traitance de services financés sur fonds publics et de fonctions de soutien (par exemple l'entretien des bâtiments et le nettoyage de la voirie) n'a pas été systématiquement utilisée en Irlande. Néanmoins, on a constaté ces dernières années, une augmentation du nombre de fonctions non essentielles sous-traitées. Ainsi, dans le domaine des transports publics, les essais de véhicule sont confiés à une entreprise privée depuis janvier 2000³². De plus, la gestion du stationnement, des sabots de Denver, etc. à Dublin a été sous-traitée à une entreprise privée, ce qui s'est traduit par une nette réduction des délits de stationnement sur la chaussée et par une augmentation des recettes pour le City Council³³. Dans beaucoup de zones dépendant des collectivités locales, la collecte des déchets a été sous-traitée à des agents privés. De plus, la sous-traitance du développement et de l'exploitation des infrastructures fait actuellement l'objet de partenariats public/privé, sujet sur lequel on reviendra dans la section ci-après.

Les redevances d'utilisation peuvent être étendues à d'autres services

Traditionnellement, les considérations relatives à la répartition des revenus ou la crainte d'exclure certains groupes des services publics ont limité le recours à des redevances d'utilisation en Irlande. Il ressort cependant de l'expérience d'autres pays de l'OCDE que ces redevances peuvent efficacement contribuer à réduire la demande excessive de certains services financés sur fonds publics en amenant les ménages à prendre davantage conscience des coûts, et ce, tout en évitant les pièges de la pauvreté. Ces dernières années, l'Irlande a eu recours à de nouvelles redevances d'utilisation ou a relevé le niveau de celles qui existaient pour améliorer l'efficacité et maîtriser les coûts. Ainsi, toutes les collectivités locales prélèvent désormais une redevance pour la collecte des déchets. Néanmoins, exception faite d'un petit nombre de villes, ces taxes sont actuellement perçues de manière forfaitaire et non en fonction du nombre de sacs d'ordures, ce qui n'incite guère les ménages à réduire leur production de déchets (voir chapitre IV). L'intention du gouvernement d'appliquer à l'ensemble du pays un système de tarification pour l'enlèvement des ordures

ménagères en fonction du poids/volume devrait contribuer à réduire la production de déchets. Dans le secteur de la santé, toute une série de redevances ont été révisées en hausse, notamment les forfaits-lit, les forfaits-accident et urgence et les forfaits pour médicaments³⁴.

Malgré cette récente évolution, l'État continue de fournir un large éventail de services, soit gratuitement, soit moyennant un faible coût, et il conviendrait dans certains cas de relever les redevances d'utilisation ou d'en introduire de nouvelles. Les redevances sur l'eau constituent un exemple particulièrement pertinent. L'Irlande est le seul pays de l'OCDE qui ne fait pas payer l'eau aux consommateurs domestiques³⁵. Dans le même temps, les exigences concernant la qualité de l'eau potable et le traitement des eaux usées deviennent plus strictes, tandis que la fourniture et l'exploitation des services de distribution et d'assainissement d'eau deviennent plus onéreuses. Un système de tarification dans ce domaine pourrait favoriser l'utilisation plus efficiente d'une ressource qui devient de plus en plus coûteuse. De plus, l'objectif à long terme concernant les services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées devrait être d'encourager des modes de consommation plus durables.

Le système public d'enseignement subventionne fortement l'enseignement supérieur en Irlande. Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ont été supprimés en 1995 pour faciliter l'accès de groupes défavorisés à ce type de formation. Alors que bon nombre de pays de l'OCDE ont tendu à accroître la part des dépenses d'enseignement supérieur laissée à la charge des participants, l'Irlande constitue une exception en ayant supprimé ces droits pour les étudiants du premier cycle. Un certain nombre d'études réalisées en Irlande donnent cependant à penser que cette politique n'a pas encore véritablement réussi à élargir l'accès à l'université à tous les groupes de la société. Les taux d'admission dans l'enseignement supérieur continuent de varier fortement en fonction du contexte socio-économique familial, et les grandes universités accueillent surtout des étudiants issus de régions favorisées et d'établissements payants³⁶. Ceci a suscité un vif débat sur la politique de gratuité du point de vue de l'équité³⁷. On peut s'interroger sur le bien-fondé de l'ampleur de ces subventions du double point de vue de l'équité et de l'efficacité, étant donné notamment que le rendement privé de l'éducation est beaucoup plus élevé que son rendement social pour les diplômés de l'université (Blöndal *et al.*, 2002). Le ministère de l'Éducation et de la Science examine actuellement la possibilité de réintroduire des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur pour tous les étudiants à temps plein dont les familles disposent de moyens suffisants. Il a été également annoncé en 2002 que les droits d'inscription des étudiants augmenteraient de près de 70 pour cent³⁸. Le gouvernement pourrait parallèlement envisager de créer des prêts garantis par l'État à l'intention des étudiants. L'introduction d'un système de prêts s'est révélée fructueuse pour générer des revenus et élargir l'accès à l'université dans un certain nombre de pays de l'OCDE³⁹.

Il pourrait être bon de recourir plus largement à des évaluations comparatives et d'autres instruments du marché

L'utilisation d'autres instruments du marché tels que les évaluations comparatives et d'autres instruments de choix à l'intérieur du secteur public est généralement limitée en Irlande. L'évaluation comparative des organismes publics, qui ne sont généralement pas soumis à des pressions pour avoir des performances plus efficaces et plus effectives, peut être un bon moyen de les y amener de manière constructive. Ces dernières années, on a eu de plus en plus recours à des techniques d'évaluation comparative pour fournir des indicateurs de performances aux collectivités locales. Une plus large utilisation de cette méthode serait également positive dans les principaux domaines de dépenses, tels que la santé et l'éducation (voir encadré 7). Ainsi, on pourrait l'employer pour évaluer et améliorer les performances des établissements d'enseignement supérieur en Irlande.

Améliorer l'efficacité des dépenses des administrations infranationales

L'administration publique irlandaise est l'une des plus centralisées des pays de l'OCDE, les collectivités locales étant soumises à des contrôles statutaires, administratifs et financiers plus stricts que leurs homologues étrangers. Il existe 34 conseils de comté/district qui sont les principaux prestataires des services publics locaux. À cela s'ajoutent 80 autorités urbaines chargées de représenter la ville et d'assumer un éventail variable de fonctions relevant des collectivités locales⁴⁰. Ces autorités, plus fortement peuplées en Irlande par unité de base que dans les autres pays de l'OCDE, assument un éventail de fonctions plus limité que partout ailleurs⁴¹. Les collectivités locales sont principalement chargées de la fourniture des infrastructures et de certains services parmi lesquels le réseau routier, les logements sociaux, l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement⁴². Elles ne sont pas responsables au premier chef de services tels que l'enseignement, la santé, la police et la protection sociale, qui relèvent de la compétence soit des ministères de l'administration centrale, soit d'organes locaux ou régionaux distincts⁴³. Les collectivités locales sont soumises à un strict contrôle financier de l'administration centrale par le biais de la règle de l'équilibre budgétaire concernant les dépenses courantes et par l'obligation de soumettre les emprunts locaux à l'approbation de l'administration centrale.

Le système de financement des collectivités locales pourrait être amélioré pour rendre plus efficace l'affectation des ressources et leur utilisation

La suppression de la taxe immobilière locale sur les logements résidentiels en 1997 et sur les terres agricoles en 1983 a abouti à un système extrêmement centralisé de financement des collectivités locales en Irlande (voir encadré 8). La

Encadré 7. Mécanismes permettant de soumettre les prestataires de services financés sur fonds publics aux pressions de la concurrence

Les pays de l'OCDE ont utilisé un large éventail d'instruments du marché pour soumettre au jeu de la concurrence les prestataires de services financés sur fonds publics, le but étant de mieux répondre aux besoins des utilisateurs et d'améliorer l'efficacité par rapport aux coûts engagés. Les dispositifs utilisés varient fortement selon les pays de l'OCDE et tendent également à différer en fonction du type de service. On trouvera dans le présent encadré quelques exemples des différents mécanismes possibles pour assurer la prestation de services financés sur fonds publics.

Évaluation comparative. L'évaluation comparative consiste à comparer les niveaux de performances des prestataires de services analogues afin d'identifier les pratiques optimales. La comparaison des différents prestataires de services analogues peut contribuer effectivement à faire jouer la concurrence, notamment si le financement est aligné sur la performance. Cet instrument peut être particulièrement utile dans les services collectifs de base, tels que la défense, la police, et les principales fonctions administratives où les gouvernements se trouvent souvent en présence d'un monopole confié à l'organisme public en place. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, un certain nombre de pays ont récemment mis au point des systèmes d'indicateurs de qualité et de coûts aux fins d'évaluation comparative. Quelques pays décentralisés, comme la Norvège et la Suède, se sont employés à fournir aux citoyens locaux des informations sur la couverture et les coûts des services publics assurés par les différentes municipalités, leur permettant ainsi d'exercer des pressions sur leur administration locale pour améliorer l'efficacité-coût de leur programme de dépenses.

Sous-traitance et appel à la concurrence. Une utilisation adéquate de la sous-traitance et de l'appel à la concurrence peut améliorer l'efficacité et se traduire par là même par d'importantes économies en soumettant les prestataires de services aux pressions de la concurrence. Ces économies résultent en partie des gains d'efficacité réalisés grâce aux économies d'échelle et à la spécialisation, qui peuvent être exploités par le biais d'une délocalisation, tandis que l'appel à la concurrence intensifie le jeu de cette dernière. Pour que ces gains soient réalisés, il faut cependant que les marchés soient soigneusement préparés et que les avantages résultant des gains d'efficacité soient mis en balance avec les coûts de transaction qui risquent d'être élevés lorsqu'il est difficile de définir et d'évaluer les résultats. Les services qui se prêtent le mieux à la sous-traitance sont ceux dont on peut clairement définir la production, tels que la collecte des déchets, l'entretien des routes, le nettoyage de la voirie, l'administration des salaires, les services informatiques, l'entretien des bâtiments et des matériels et la gestion des systèmes de transport urbain. Un certain nombre d'études économétriques ont montré que la sous-traitance et l'appel à la concurrence peuvent permettre une qualité constante des services fournis à moindre coût, notamment pour des services techniques comme la collecte des déchets et le nettoyage (Lundsgaard, 2002).

**Encadré 7. Mécanismes permettant de soumettre
les prestataires de services financés sur fonds publics aux pressions
de la concurrence (suite)**

Introduction du choix de l'utilisateur (y compris par des chèques services).

Une autre façon d'intensifier la concurrence entre les prestataires est de permettre aux utilisateurs individuels de choisir parmi les différents fournisseurs disponibles tout en continuant d'assurer le financement public des services. Ce mécanisme a été souvent utilisé dans les domaines de l'enseignement préscolaire, de l'enseignement et de la formation, des soins de santé, des logements sociaux et des soins sociaux/de longue durée (Cave, 2001). Par exemple, on peut donner aux utilisateurs un chèque-service qu'ils peuvent utiliser pour payer un service particulier proposé par un large éventail de fournisseurs différents (par exemple, médecins ou écoles). Dans la pratique, ce dispositif ne revêt que très rarement la forme de véritable chèque matérialisé, mais les pays de l'OCDE utilisent un ensemble de dispositifs qui permettent aux utilisateurs de choisir entre différents prestataires de services financés sur fonds publics. On peut donner plusieurs exemples de ces systèmes de chèques implicites : programmes permettant aux parents de choisir l'établissement scolaire de leur enfant, le financement des établissements étant de ce fait fondé sur le nombre d'utilisateurs ; paiement à l'acte des prestataires de soins de santé, remboursé par le système de sécurité sociale, subventions en fonction du nombre d'utilisateurs pour les centres privés de long séjour, prestations non liées à un critère de ressources destinées à financer la prise en charge des enfants dans des centres agréés, et crédits d'impôt pour les droits d'inscription (avec justificatif) dans des écoles privées. Néanmoins, la mesure dans laquelle le choix laissé aux usagers soumet les fournisseurs au jeu de la concurrence dépend beaucoup de l'uniformisation du niveau de financement public par utilisateur entre le secteur privé et le secteur public, ce qui n'est pas souvent le cas.

part des recettes fiscales dans les ressources des collectivités locales est en Irlande l'une des plus faibles des pays de l'OCDE, tandis que la part des subventions de l'administration centrale est parmi les plus importantes (graphique 11). Bien que les collectivités locales aient été de plus en plus financées par des recettes locales non fiscales, le système actuel de financement ne leur laisse guère de latitude pour déterminer les niveaux de services locaux et les niveaux correspondants de dépenses.

L'absence de taxes immobilières locales applicables aux ménages pourrait éventuellement avoir des conséquences négatives pour la transparence des comptes des collectivités locales dans la mesure où les ménages locaux ne paient

Encadré 8. **Financement des collectivités locales**

Dans les années 70, des taxes immobilières étaient perçues sur les biens commerciaux, résidentiels et agricoles, et leur produit, conjugué aux droits et redevances, représentaient 50 pour cent des ressources nécessaires pour couvrir les besoins des collectivités locales. Une législation adoptée en 1978 a supprimé la taxe locale sur les logements résidentiels et l'a remplacée par une dotation de l'administration centrale (Rate Support Grant). La taxe foncière sur les terres agricoles a elle aussi été supprimée à compter de 1983 à la suite d'une décision de justice. Depuis lors, seuls les biens commerciaux et industriels sont assujettis à une taxe locale.

Avant 1998, les collectivités locales empruntaient (principalement auprès d'organismes publics) pour financer divers équipements, tels que le logement, la distribution d'eau et l'élimination des eaux usées, les bibliothèques, etc., une dotation de l'État les aidant à honorer les charges qui en résultaient. En 1988, ce système a été remplacé par des dotations directes en capital de l'administration centrale pour les projets concernés. Il existe quatre principales sources de recettes courantes pour les collectivités locales :

Recettes fiscales. Le produit des taxes commerciales, qui sont perçues chaque année par les conseils locaux sur la valeur des immeubles commerciaux, est la seule source de recettes fiscales locales. En règle générale, les collectivités locales sont libres de décider du niveau global des taxes qu'elles collectent chaque année. Entre 1999 et 2002, des plafonds ont été fixés par l'administration centrale sur le niveau global maximum d'augmentation des taxes pouvant être décidée par une collectivité locale. Depuis 2003, en revanche, aucun plafond de ce type n'est fixé par l'administration centrale.

Recettes non fiscales. Les recettes non fiscales des collectivités locales découlent de la fourniture d'un large éventail de biens et de services, et plus particulièrement des loyers et d'une partie du produit des ventes de logements locaux, du remboursement par les emprunteurs des prêts contractés pour acquérir ou améliorer un logement, ainsi que des redevances pour l'approvisionnement en eau, la collecte des déchets et l'élimination des eaux usées. Les recettes non fiscales représentent environ 30 pour cent des ressources des collectivités locales. Ces dernières sont généralement libres de fixer les redevances payables pour divers services, à l'exception de la distribution de l'eau, les redevances perçues à cet effet ayant été supprimées dans tout le pays en 1997. Depuis le 1^{er} janvier 1997, c'est l'administration centrale et non plus les utilisateurs résidentiels qui acquitte les redevances locales de distribution d'eau et de traitement des eaux usées.

Dotations affectées. Les dotations affectées couvrent toutes les dépenses en capital des collectivités locales et une large partie de leurs dépenses courantes. La plupart des dotations affectées couvrent 100 pour cent des dépenses effectives, même si pour certaines dotations moins importantes, les collectivités locales peuvent devoir participer au financement (généralement à concurrence de 25 pour cent) selon le taux déterminé par l'administration centrale. L'essentiel des dotations affectées est destiné à des projets locaux d'équipements, par exemple des routes et des logements publics.

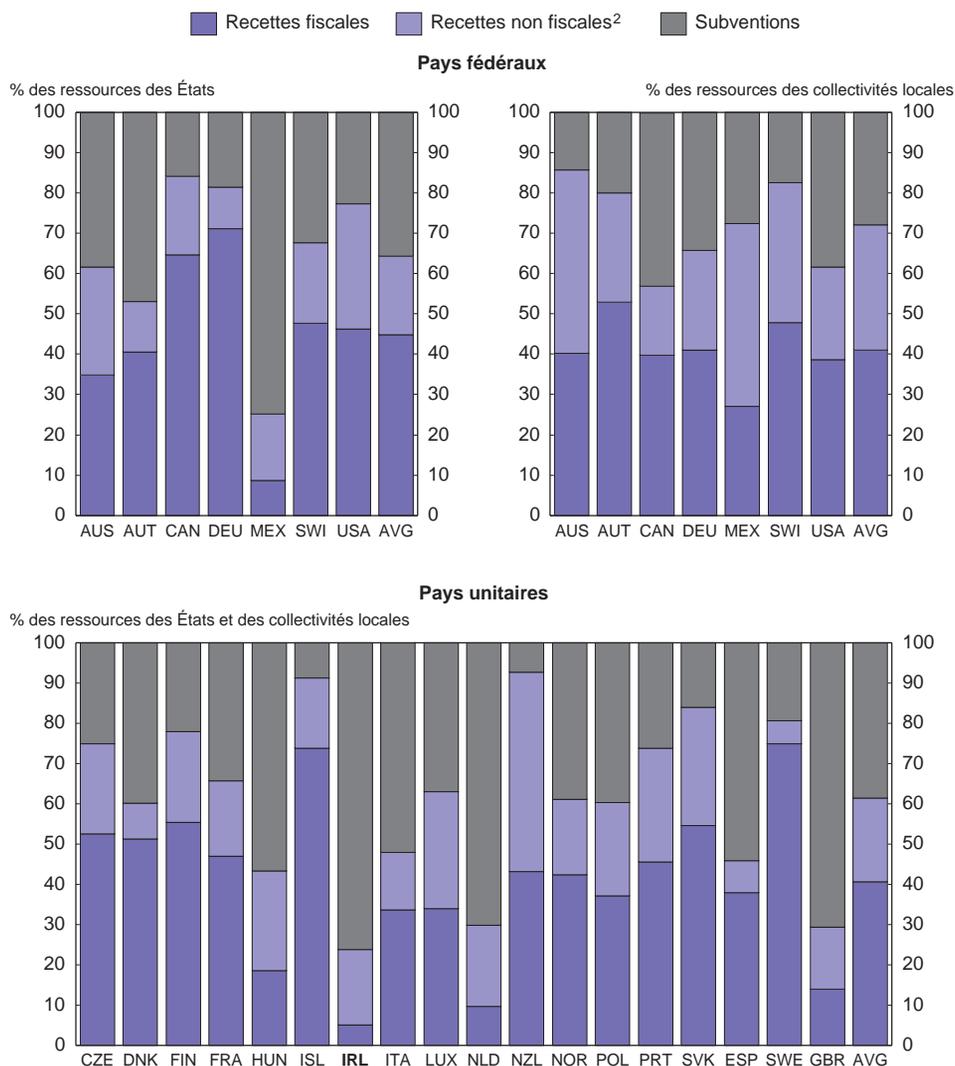
Encadré 8. Financement des collectivités locales (suite)

Dotations globales. Le système de dotations globales a été modifié en 1997 avec la création du Fonds de péréquation des collectivités locales qui a été ultérieurement modifié en 1999 pour devenir le Fonds des collectivités locales. Ce fonds fournit des ressources aux collectivités locales au titre de dotations d'intérêt général et pour le financement de routes locales, et tire lui-même ses ressources de deux origines : une cotisation du Trésor, et le produit intégral de la fiscalité automobile. Les dotations d'intérêt général du Fonds des collectivités locales sont déterminées en partie sur la base d'un modèle « besoins et ressources ». Ce modèle détermine les crédits à ouvrir sur la base des besoins de chaque collectivité locale (évalués au regard des objectifs de dépenses au niveau de chaque service), ainsi que de ses ressources (évaluées au regard de la capacité de lever des ressources par d'autres moyens). Pour ce faire, on analyse les dépenses courantes et la structure des ressources de chaque collectivité locale (y compris le produit des taxes commerciales) pour chaque service et on ajuste les dépenses effectives et les ressources de chaque collectivité pour l'aligner sur la norme du service concerné. La différence entre les dépenses et les ressources de chaque collectivité qui se dégage de cet exercice indique les ressources qui doivent être fournies par le biais de dotations d'intérêt général. Ce modèle est progressivement affiné, afin d'être adapté aux conditions de dépenses et de revenus de chaque collectivité locale.

pas directement une large fraction des services fournis par les collectivités locales. Ce facteur, conjugué à l'absence de redevances locales sur l'eau et l'évacuation des eaux usées, pourrait également exercer des pressions excessives à la hausse sur la demande de services locaux⁴⁴. La forte dépendance des collectivités locales à l'égard des subventions de l'administration centrale peut également avoir des effets négatifs sur l'affectation des ressources et l'efficacité de leur utilisation par rapport aux coûts engagés. Une large proportion de ces subventions de l'administration centrale revêt la forme de dotations affectées, c'est-à-dire liées à des programmes de dépenses spécifiques. Les dotations affectées sont particulièrement importantes pour les comtés qui ne collectent qu'un montant relativement faible de taxes sur les immeubles à usage industriel et commercial du fait de la suppression de l'imposition des terres agricoles dans les années 80 (graphique 12). Si les dotations affectées peuvent contribuer à internaliser des externalités associées à la fourniture d'infrastructures, elles peuvent aussi être source d'inefficiences au niveau des dépenses locales. En particulier, le fait que la plupart des dotations couvrent 100 pour cent des dépenses effectives *ex post* risque d'affaiblir l'incitation à

Graphique 11. Composition des ressources financières des administrations infranationales

En pourcentage des ressources financières totales, 1999¹



1. Recettes non fiscales : 1984 pour la Suisse, 1997 pour la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne, 1998 pour l'Islande, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni.

2. Les recettes non fiscales comprennent : les excédents d'exploitation des entreprises publiques contrôlées par des administrations infranationales, le revenu de la propriété, les droits, cessions et amendes, les contributions au fonds de retraite des salariés de l'État et les recettes en capital.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2001.

Graphique 12. Recettes courantes des collectivités locales, par source



Note : Les aides/subventions publiques comprennent des subventions affectées et des subventions globales. Bien que les ventilations détaillées ne soient pas disponibles, on estime que la plupart d'entre elles sont des subventions affectées.

Source : Ministère de l'Environnement et des Collectivités locales, *Local Authority Estimates* 2002.

contenir les coûts. La place prééminente accordée aux dotations affectées réduit par ailleurs la flexibilité qui serait nécessaire pour assurer une affectation efficiente des ressources, les fonds ne pouvant être consacrés à d'autres emplois, en fonction de l'évolution des priorités.

Le nouveau système de financement, appelé Fonds des collectivités locales, constitue un progrès important sur la voie de la péréquation entre les collectivités locales par le biais de dotations globales calculées sur la base d'une formule. Il assure également une certaine stabilité et prévisibilité des financements des collectivités locales⁴⁵. Il conviendra de continuer à préciser la formule utilisée pour l'affectation des ressources de manière à définir chaque fois que possible les normes des différents services tout en permettant aux autorités de prendre des décisions en fonction des préférences locales.

Des réformes ont été engagées au niveau des collectivités locales

Un certain nombre de mesures ont été prises ces dernières années pour responsabiliser davantage les collectivités locales, avec pour conséquence une nette amélioration de la qualité des systèmes de gestion des performances au niveau local⁴⁶. *Premièrement*, des audits réguliers d'optimisation des résultats, réalisés par la Value for Money (VFM) Unit du ministère de l'Environnement et des Collectivités locales, ont marqué la gestion des collectivités locales ces dernières années⁴⁷. *Deuxièmement*, d'importants investissements ont été réalisés pour mettre au point de nouveaux systèmes de gestion financière et de contrôle des coûts. Les procédures comptables ont été modifiées et se font désormais sur la base des droits constatés et non plus sur la base des règlements effectifs. Un nouveau système de contrôle des coûts permettant d'avoir des informations sur le coût véritable de la fourniture des services individuels a commencé à être développé en 2003 et sera ensuite étendu aussi rapidement que possible aux collectivités locales. *Troisièmement*, on met plus fortement l'accent sur la gestion des performances au niveau des collectivités locales. Celles-ci sont désormais tenues de publier leurs résultats dans ce domaine dans leurs rapports annuels.

La coordination et la coopération des organismes publics infranationaux pourraient être améliorées

La prolifération des organismes publics semi-autonomes qui opèrent indépendamment des collectivités locales au niveau local ou au niveau régional est une caractéristique du secteur public infranational en Irlande⁴⁸. Bon nombre des activités de développement des entreprises industrielles et commerciales sont assurées par des organismes publics tels que les directions des pêches (Fishery Boards), les organisations régionales du tourisme ou encore les offices pour le développement industriel. La plupart de ces organes ont été créés en

fonction des besoins et n'ont jusqu'à présent été que rarement fusionnés ou supprimés. On s'est souvent inquiété de l'absence d'un cadre global précis, qui tend à créer des chevauchements d'activité ou des lacunes au niveau de la couverture, entraînant par là même des services parfois redondants et une certaine confusion pour les clients potentiels⁴⁹. Il serait donc largement possible de rationaliser ces organismes publics ou de confier certaines de leurs fonctions aux collectivités locales après un examen approfondi. Il conviendra également de préciser leurs rôles et leurs fonctions pour assurer une coordination et une coopération plus efficaces entre les autorités nationales/locales et les autres organismes publics.

Il est également possible d'améliorer la coopération entre les collectivités locales. Les principaux services assurés par ces dernières en Irlande, par exemple les routes, la gestion des déchets et l'aménagement du territoire, ont des implications au-delà des limites de leur domaine individuel de compétences. La conclusion d'arrangements horizontaux de coopération pour la fourniture conjointe de services publics serait un moyen d'internaliser les effets de retombée dans ces domaines. Bien qu'il existe déjà une certaine coopération⁵⁰, il est largement possible de l'améliorer et de renforcer la coordination entre les collectivités locales, en particulier au niveau régional. Le gouvernement envisage actuellement la possibilité de créer un nouvel organisme régional chargé de coordonner l'aménagement du territoire et les transports dans la région de Dublin. Il sera nécessaire de poursuivre les efforts dans ce sens, mais le rôle et les responsabilités de cet organe devront être clairement définis et régulièrement suivis. Des efforts ont également été faits pour mettre sur pied une stratégie conjointe de développement en créant des offices de développement au niveau des comtés/villes ayant une large représentation. Leur principal rôle est de coordonner les services publics et les services de développement locaux au niveau du comté ou de la ville.

On s'est également inquiété des inefficiences imputables au cloisonnement des collectivités locales dans des domaines tels que l'entretien des logements sociaux, l'entretien du réseau routier, la distribution d'eau et l'évacuation des eaux usées (OCDE, 2001a). Jusqu'à présent, rares ont été les fusions ou restructurations de collectivités locales⁵¹, mais certaines fonctions relevant jusque là du niveau du district ont été transmises aux comtés. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2004, les fonctions concernant les services des eaux doivent être regroupées au niveau du comté/de la ville, considéré comme le niveau de décentralisation le plus poussé pour assurer l'efficacité de la fourniture des services. De nouveaux efforts dans ce sens seront nécessaires pour accroître l'efficacité des dépenses locales, mais il faudrait aussi sérieusement envisager de fusionner les collectivités locales les plus petites de manière à internaliser les retombées des services locaux.

Améliorer les résultats des dépenses de soins de santé et d'infrastructure : les enjeux

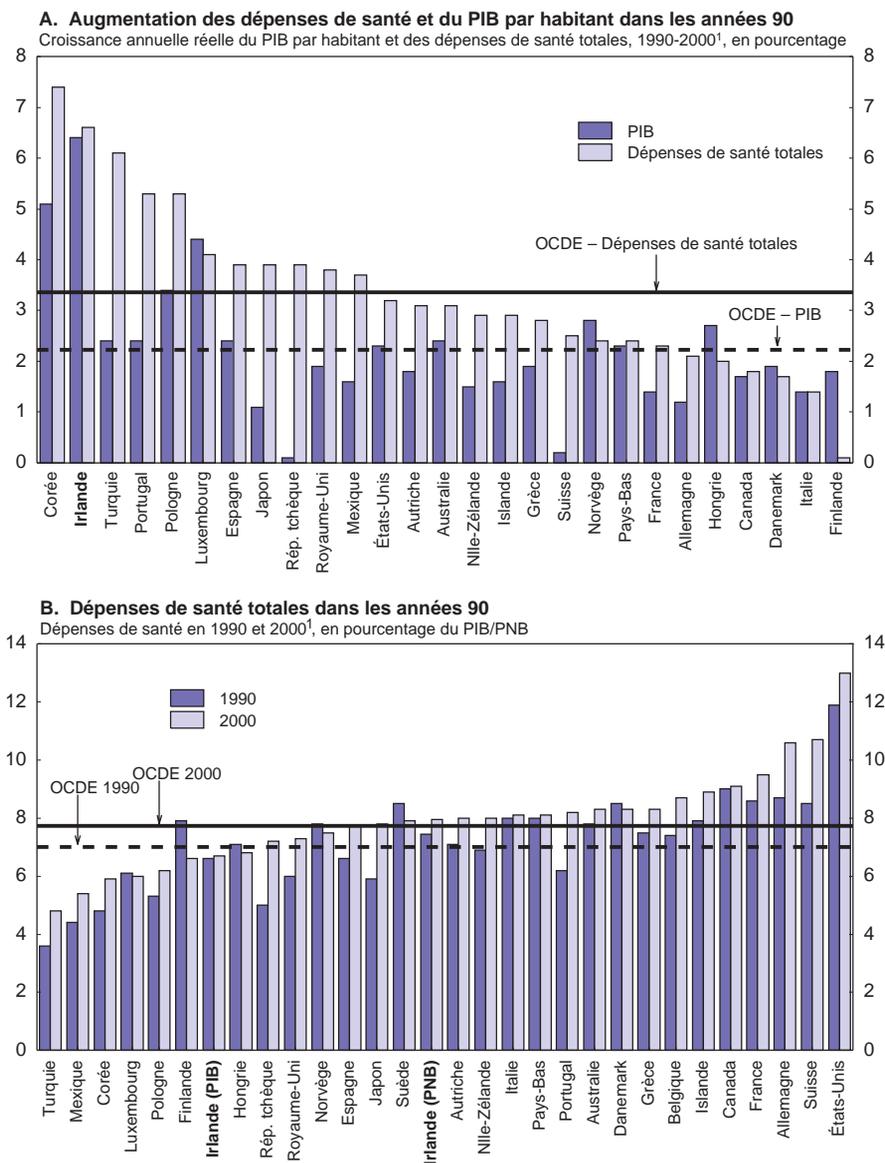
Maîtriser les dépenses et améliorer l'efficacité dans le domaine des soins de santé

Maîtriser les dépenses tout en améliorant l'efficacité dans le domaine des soins de santé est désormais l'une des toutes premières urgences en Irlande, et un certain nombre d'études ambitieuses sont en cours, concernant à la fois l'organisation et la gestion financière du service de santé irlandais. Les dépenses de santé ont fortement augmenté tout au long des années 90, affichant l'un des taux de croissance les plus élevés des pays de l'OCDE bien que la structure d'âge de la population soit particulièrement jeune (graphique 13). On estime qu'en 2001, les dépenses par habitant avaient rejoint le niveau moyen de l'UE. L'élévation des dépenses de santé publique a été particulièrement accusée au cours des cinq dernières années, avec une augmentation de 70 pour cent en termes réels, qui a permis de nettes améliorations des résultats obtenus. Ainsi, entre 1997 et 2002, le nombre de malades en traitement de jour a augmenté de 65 pour cent et le nombre de lits d'hospitalisation ainsi que le nombre de sorties de malades hospitalisés ont progressé de 3 et 4 pour cent respectivement⁵². L'état de santé de la population irlandaise est relativement satisfaisant, proche des moyennes de l'OCDE – ou même plus élevé –, selon certains indicateurs de résultats des soins de santé et des ressources consacrées à ce secteur (tableau 9). Le nombre de lits de soins aigus par millier d'habitants est inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais la durée moyenne de séjour est plus courte en Irlande. Malgré la forte augmentation des dépenses et les améliorations de la qualité et de l'offre des services de santé qui en ont résulté, l'opinion publique reste critique, principalement en raison de la longueur des listes d'attente pour être admis dans un hôpital public et des retards dans les services d'urgence. Le sentiment général est que l'augmentation des dépenses ne s'est au mieux traduite que par une modeste amélioration des services fournis.

Le manque d'informations détaillées et de transparence demeure l'une des principales lacunes du système

L'une des principales faiblesses du système de santé est le manque d'informations détaillées sur la distribution des ressources et les performances obtenues, qui n'est sans doute pas étranger à l'impression générale d'inefficacité. En particulier, le mécontentement suscité par la longueur des délais d'attente pour l'admission dans un hôpital public semble avoir été renforcé par le sentiment général que l'accès aux soins et la qualité de ces derniers pour les patients publics dans les hôpitaux publics ont souffert de l'occupation de lits publics par des patients privés. Il ressort effectivement des éléments d'information disponibles que le nombre de patients privés soignés dans des établissements publics est supérieur au pourcentage de lits réservés à leur usage (voir encadré 9). Il

Graphique 13. Évolution des dépenses de santé



1. 1990-98 pour la Suède et la Turquie, 1990-99 pour le Luxembourg et la Pologne, 1991 à 2000 pour la Hongrie. 1992-2000 pour l'Allemagne.
 Source : Éco-Santé OCDE 2002.

Tableau 9. Quelques indicateurs de santé : résultats, ressources et niveau d'utilisation¹

	Espérance de vie		Mortalité infantile	Personnel médical (pour 1 000 habitants)		Hôpitaux de soins aigus	
	Hommes 1999 ²	Femmes 1999 ²	Décès pour 1 000 naissances vivantes 1999 ³	Médecins en exercice 2000 ⁴	Infirmières en exercice 2000 ⁵	Lits pour 1 000 habitants 2000 ⁶	Durée moyenne de séjour 2000 ⁷
Australie	76.2	81.8	5.7	2.5		3.8	6.2
Autriche	75.1	80.9	4.4	3.1	9.2	6.2	6.3
Belgique	74.4	80.8	4.9	3.9			
Canada	76.3	81.7	5.3	2.1	7.6	3.3	7.1
République tchèque	71.4	78.1	4.6	3.1	8.4	6.6	8.7
Danemark	74.2	79.0	4.2	3.4	7.3	3.3	5.3
Finlande	73.8	81.0	3.7	3.1	14.7	2.4	4.4
France	75.0	82.5	4.3	3.3	6.5	4.2	5.5
Allemagne	74.7	80.7	4.5	3.6	9.3	6.4	9.6
Grèce	75.5	80.6	6.2	4.4	3.9	4.0	6.3
Hongrie	66.3	75.1	8.4	3.2	4.9	6.4	7.9
Islande	77.5	81.4	2.4	3.4	14.2		
Irlande	73.9	79.1	5.5	2.3	9.2	2.9	6.4
Italie	75.3	81.6	5.1	6.0	4.5	4.5	7.2
Japon	77.1	84.0	3.4	1.9	7.8		
Corée	71.7	79.2		1.3	1.4	5.2	11.0
Luxembourg	74.7	81.2	4.6	3.1	7.1	5.7	
Mexique	72.8	77.3	25.9	1.8	1.1		
Pays Bas	75.3	80.5	5.2	3.2	13.0	3.5	9.0
Nouvelle-Zélande	75.7	80.8	5.4	2.2	9.7		
Norvège	75.6	81.1	3.9	2.9	10.3	3.1	6.0
Pologne	68.8	77.5	8.9	2.2	4.9		
Portugal	72.0	79.1	5.6	3.2	3.7	3.3	7.3
République slovaque	69.0	77.0	8.3		7.3	5.9	
Espagne	74.9	82.4	4.5	3.3	3.7		
Suède	77.0	81.9	3.4	2.9	8.4	2.4	5.0
Suisse	76.8	82.5	4.6	3.5		4.1	9.3
Turquie	66.1	70.7	40.3	1.3	1.1	2.2	5.4
Royaume-Uni	75.0	79.8	5.8	1.8	5.3	3.3	6.2
États-Unis	73.9	79.4	7.1	2.8	8.3	3.0	5.9
Moyenne des pays de l'OCDE ⁸	73.9	80.0	7.1	2.9	7.1	4.2	7.0

1. Les comparaisons internationales doivent être maniées avec prudence. Voir Éco-Santé OCDE 2002, Sources et méthodes, pour une description détaillée des différences de méthodologie d'un pays à l'autre.

2. Les données concernent l'année 1997 pour l'Italie, 1998 pour la Grèce.

3. Données 1998 pour la Nouvelle-Zélande.

4. Les données concernent l'année 1998 pour l'Australie et la France ; 1999 pour le Danemark, les États-Unis, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande et la Suède.

5. Les données concernent 1998 pour le Japon ; 1999 pour le Danemark, les États-Unis, la Grèce, l'Islande, l'Italie et la Suède.

6. Les données concernent 1998 pour le Portugal ; 1999 pour l'Australie, le Canada, le Danemark, la Grèce et l'Italie.

7. Les données concernent 1998 pour le Danemark, la Grèce, l'Italie et le Portugal ; 1999 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis et la France.

8. Moyenne non pondérée. Seuls sont pris en compte les pays pour lesquels des données étaient disponibles à la date indiquée.

Source : Éco-Santé OCDE 2002.

Encadré 9. Pratique libérale dans les hôpitaux publics

Le système irlandais de soins de santé est unique en son genre, combinant un service public universel et un système privé payant. Environ un tiers de la population dispose d'une carte médicale qui permet d'accéder gratuitement à tous les services de santé et tous les médicaments. Les personnes n'ayant pas de carte médicale ont également le droit d'être soignées dans les hôpitaux publics moyennant une participation modérée aux frais*. Néanmoins, malgré l'existence d'un service public universel de santé, un pourcentage élevé et croissant de la population – actuellement 45 pour cent – est couvert par une assurance médicale privée, dont on estime qu'elle accélère la prise en charge et élargit le choix des prestataires de services. Les secteurs public et privé sont imbriqués à tous les niveaux du système de santé irlandais, le même personnel pouvant assurer des services publics et privés dans un même établissement. Les personnes couvertes par une assurance privée reçoivent généralement des soins « privés » dans des établissements privés ou semi-privés, et choisissent leur propre médecin conseil, mais une partie non négligeable de ces soins privés est également assurée dans les hôpitaux publics. Les médecins, aussi bien que les consultants hospitaliers sont incités à accroître le plus possible le nombre de leurs patients privés, dans la mesure où leurs services auprès de patients publics sont rémunérés à la capitation pour les premiers, et selon un barème de salaire pour les seconds, mais où ils sont rémunérés à l'acte pour leur pratique privée. Aux termes du Health (Amendment) Act de 1991, environ 20 pour cent des lits des hôpitaux publics sont affectés à la clientèle libérale. Néanmoins, il apparaît qu'en 1999 et 2000, 30 pour cent des patients traités dans les hôpitaux publics de soins aigus étaient des patients privés (Wiley, 2001).

* Les deux tiers de la population sans carte médicale doivent payer la consultation de leur généraliste et leurs médicaments (à concurrence de 70 € par mois) conformément au Drug Payment Scheme. De plus, ils ont le droit d'être soignés dans des hôpitaux publics, moyennant le versement d'un faible forfait quotidien pour un nombre déterminé de jours au cours de n'importe quelle année.

importera donc de faire respecter les réglementations qui limitent ce pourcentage pour préserver l'accès aux soins des patients publics dans les hôpitaux publics et pour que l'opinion porte un jugement plus positif sur le système de soins de santé. Parallèlement, si l'on veut mieux informer l'opinion et améliorer les prises de décision concernant les priorités, il est nécessaire de renforcer la transparence concernant la distribution actuelle des ressources au sein des services de santé, ainsi que la production de ces services.

Il convient de remédier aux faiblesses de la gestion et de l'organisation du secteur de la santé

Selon certaines critiques, la mauvaise gestion des installations hospitalières existantes et des problèmes d'organisation ne seraient pas étrangers à la difficulté d'accéder aux services de santé. On constate tout à la fois de longs délais d'attente pour l'admission en hôpital public et de fortes différences de la durée moyenne de séjour d'un hôpital à l'autre pour le même type de traitement, ce qui suggère que le problème pourrait être atténué par une gestion plus efficiente des ressources disponibles (Wiley, 2001). La conclusion d'une étude d'optimisation des ressources demandée pour les services de santé montre qu'il est largement possible d'améliorer les pratiques de gestion au sein du système⁵³. En particulier, une coordination plus étroite entre le secteur des soins ambulatoires et le secteur des soins hospitaliers pourrait permettre de réaliser des gains de productivité et réduirait la charge de travail des hôpitaux.

À l'instar de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'Irlande s'est employée à réformer le système de financement des hôpitaux pour inciter à une plus grande efficacité. La plupart des hôpitaux irlandais reçoivent une dotation globale des directions régionales de la santé, ce qui ne les a guère incités à chercher à améliorer l'efficacité de leurs activités. Afin de créer des incitations financières, un système de financement à la pathologie, fondé sur des groupes homogènes de malades, a été adopté dans 32 hôpitaux généraux de soins aigus. La Stratégie 2001 pour le secteur de la santé prévoit d'étendre de manière structurée ce type de budget à la pathologie à l'ensemble du système hospitalier comme instrument d'affectation des fonds⁵⁴. De plus, on s'efforce d'améliorer la transparence concernant l'affectation des financements et d'autres aspects du processus budgétaire. Les efforts dans ce sens devraient inciter à améliorer les résultats, mais une difficulté particulière résulte des lacunes, évoquées plus haut, des systèmes d'information dans le secteur de la santé irlandais, ce qui rend très difficile le suivi et l'évaluation. Priorité devrait donc être donnée à la mise au point d'un système détaillé d'informations sur la santé, notamment en privilégiant les investissements en infrastructures et formation liées aux TI, pour améliorer la transparence du système de santé.

On s'est également inquiété du grand nombre de directions de la santé et de leur mode de gouvernance. Selon certains, le système actuel serait « sur-réglementé » avec dix directions de la santé pour une population de 4 millions d'habitants⁵⁵. L'absence de coopération entre les directions de la santé, le manque de services communs et la réticence à partager les connaissances et les expériences constituent, semble-t-il, un facteur limitatif. Les décisions des directions de la santé sont en outre fortement influencées par des préoccupations locales qui pourraient nuire à la fourniture efficace des services de santé et entraîner une sous-spécialisation du système hospitalier. La création du Health Boards Executive en février 2002 devrait certes aider à

améliorer la coopération entre les directions de la santé, mais les propositions visant à réduire le nombre de ces directions méritent d'être examinées plus avant, ainsi que les mesures destinées à en améliorer la gouvernance. Une coopération renforcée entre les directions de la santé sera également essentielle si l'on veut mettre à profit les synergies et les économies d'échelle. Elle permettrait en outre d'assurer l'uniformité des normes de services et de qualité appliquées dans l'ensemble du pays.

La gestion des investissements publics d'infrastructure

L'Irlande souffre d'un déficit d'infrastructures en raison de la vigueur de la croissance économique qui soumet les dépenses publiques à de fortes pressions alors même que les transferts de l'UE se réduisent. Un vaste programme d'investissements publics d'infrastructures a été lancé dans le cadre du Plan de développement national (NDP) 2000-2006 pour atténuer certaines des contraintes dans ce domaine (tableau 10). La forte augmentation des dépenses prévues dans le cadre du NDP paraît justifiée pour remédier au problème, mais il importe d'en optimiser le plus possible l'utilisation.

Les avantages, ou rendements, des investissements en infrastructures publiques sont souvent difficiles à mesurer, ce qui ne permet guère d'évaluer de manière objective les propositions d'investissement public. Beaucoup a été fait dans ce domaine avec la création d'examen officiels des dépenses et les évaluations systématiques associées aux fonds de l'UE, qui comportent une évaluation *ex ante*, une évaluation permanente, une évaluation à mi-parcours et une évaluation *ex post* dans le cadre du Plan de développement national⁵⁶. Néanmoins, la réduction de la part des financements de l'UE dans les investissements globaux ne devrait pas entraîner d'affaiblissement de ce cadre d'évaluation. De plus, les analyses économiques, ainsi que les analyses coûts-avantages, devraient être renforcées dans tous les domaines d'investissement public en infrastructures, mais ces analyses devront être elles-mêmes étroitement suivies en fonction de l'évolution de la situation. Dans le cas de l'Irlande, ce dispositif est particulièrement utile pour assurer le succès du plan de développement national. En prévoyant des procédures *ex ante* explicites pour la formulation, l'évaluation et le financement des projets d'investissement de grande ampleur, ainsi qu'une analyse *ex post*, on devrait réduire le risque de sensibles dépassements de coûts ou de dépenses inadaptées.

Le coût final des investissements prévus dans le cadre du Plan de développement national devrait, selon les estimations, largement dépasser les estimations de départ. L'évaluation *ex ante* du NDP avait déjà fait naître des craintes concernant la capacité de l'économie à faire face au niveau prévu des investissements en infrastructures (CSF, 1999). Les auteurs du rapport avaient constaté que le secteur de la construction connaissait déjà des contraintes de capacité, concernant

Tableau 10. **Plan d'investissement en infrastructure économique et sociale dans le cadre du Plan de développement national (PDN)**

2000-2006, en millions d'euros, prix constants de 1999

Sous-programme	ESIOP ¹	Programme opérationnel régional ²	Total
Routes nationales	5 968		5 968
Routes secondaires		2 032	2 032
Transport public – Zone métropolitaine de Dublin	2 012		2 012
Transport public régional	825		825
Services environnementaux	3 212	1 359	4 571
Communications/Commerce électronique		152	152
énergie	185		185
Logement	7 618		7 618
Santé	2 540		2 540
Rénovation de zones urbaines et de villages		131	131
Développement des activités culturelles, récréatives et sportives		493	493
Ports maritimes et aéroports régionaux		72	72
Total	22 360	4 239	26 599
<i>Pour mémoire:</i>			
En pourcentage du PNB en 1999	29.5	5.6	35.1

1. Programme opérationnel d'infrastructure économique et sociale. Le PDN comprend sept Programmes opérationnels, dont cinq programmes inter-régionaux. ESIOP est le plus vaste de ces programmes.

2. Cette colonne recense les sous-programmes des deux programmes régionaux qui relèvent de l'infrastructure économique et sociale.

Source : Ministère des Finances.

notamment l'offre de main-d'œuvre, et risquait donc de ne pas pouvoir assurer correctement les investissements d'infrastructure supplémentaires prévus dans le plan. On estimait en effet qu'entre 1999 et 2001, le coût des programmes prévus par le NDP avait augmenté de 32 pour cent. S'agissant de la construction de routes, les coûts estimés du programme de routes nationales s'étaient envolés, passant de 5.9 milliards d'euros en 1999 à 15.8 milliards en 2002, principalement du fait de la hausse des coûts de la construction, des modifications au niveau de la conception, des coûts entraînés par l'achat de terrains supplémentaires, et de la sous-estimation des prix des projets. La réalisation des objectifs ambitieux prévus par le NDP dépendra probablement de l'aptitude à surmonter les contraintes existant dans le secteur de la construction et dans le processus de planification général. Il faudra ainsi considérablement durcir la gestion des différents projets inscrits dans les programmes d'investissement et s'attaquer résolument aux problèmes de planification.

Pour surmonter les contraintes existant dans le secteur de la construction, on pourrait notamment accélérer les efforts visant à accroître le contenu d'impor-

tation des services de construction. L'Irlande s'est employée à diffuser internationalement ses appels d'offres de marchés publics (tableau 11). En particulier, les autorités ont augmenté la dimension des projets faisant l'objet d'un appel d'offres pour encourager de grandes entreprises internationales à participer à la construction d'infrastructures, et elles ont facilité l'entrée des travailleurs étrangers. L'annonce internationale des appels d'offres peut aussi contribuer à renforcer l'efficacité des dépenses d'infrastructure en intensifiant la concurrence pour l'obtention de marchés publics. Bien que l'Irlande ait fait d'importants progrès dans ce sens, il est possible de renforcer encore la concurrence par ce biais.

L'Irlande a commencé à recourir à des partenariats publics/privés (PPP) pour les projets d'infrastructures prioritaires prévus par le Plan de développement national⁵⁷. De l'avis du gouvernement, les PPP peuvent sensiblement accélérer la fourniture d'infrastructures nationales stratégiques et de services publics de qualité en optimisant à long terme l'utilisation des ressources. La formule des PPP est actuellement testée au moyen de projets pilote d'apprentissage sur le tas. Le premier projet – qui concerne un groupe de cinq écoles post-primaires – a été lancé en juillet 2000. On compte actuellement une quarantaine de projets à différents stades d'avancement, concernant les routes aussi bien que les services

Tableau 11. **Valeur des marchés publics faisant l'objet d'une publicité internationale dans les pays de l'Union européenne¹**

Valeur des marchés publics faisant l'objet d'une publicité formelle en pourcentage de la valeur totale des marchés publics

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Autriche	5	8	7	8	7	13	15
Belgique	7	8	11	14	16	16	19
Danemark	16	13	13	13	14	21	16
Danemark	8	9	8	9	10	13	15
Finlande	5	7	8	11	12	15	17
France	5	6	6	7	5	6	6
Grèce	34	37	43	45	39	33	35
Irlande	11	16	19	16	17	21	20
Italie	10	10	11	11	13	18	15
Luxembourg	5	7	9	14	13	12	11
Pays-Bas	5	5	6	5	6	11	12
Portugal	15	18	15	16	15	15	18
Espagne	9	11	11	12	17	25	23
Suède	12	12	13	13	14	20	26
Royaume-Uni	15	15	17	16	15	22	21
Total UE	8	9	11	11	11	15	15

1. Valeur des marchés publics publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne en pourcentage de la valeur totale estimée des marchés publics.

Source : Commission européenne, Direction générale du marché interne.

environnementaux, les transports publics et l'enseignement supérieur. Des projets sont également en cours d'élaboration dans le domaine de la justice et les secteurs des services hospitaliers de soins non aigus. Un avantage supplémentaire des PPP pourrait être la possibilité de mettre en place des barèmes rationnels de tarification, et les autorités devront aussi envisager l'adoption de mécanismes de prix adéquats concernant l'utilisation des infrastructures, par exemple sous forme de péages routiers.

Les PPP peuvent être un instrument efficace pour favoriser l'efficacité et améliorer la fourniture de certains biens publics. Néanmoins, les résultats obtenus dans d'autres pays de l'OCDE n'ont pas été uniformément positifs⁵⁸. Certains des projets d'infrastructure financés par des capitaux privés peuvent s'accompagner de lourds engagements, tant explicites que conditionnels, pour les années futures, engagements qui ne se reflètent pas dans le budget. Il faut donc soigneusement concevoir les initiatives de PPP, et l'Irlande devra se conformer aux pratiques optimales internationales pour éviter les problèmes potentiels. Les risques budgétaires seront d'autant plus faibles et l'utilisation des ressources d'autant plus efficiente que l'on aura sélectionné les projets avec prudence et que l'on aura fait jouer la concurrence pour l'attribution des marchés. Il faudrait en particulier strictement appliquer les procédures d'évaluation existantes pour déterminer si un PPP est la meilleure formule. L'expérience d'autres pays donne à penser que la plupart des gains d'efficacité résultent de l'exposition permanente à la concurrence de soumissionnaires potentiels plus que de l'appel d'offres proprement dit. Il est donc essentiel que le processus d'appel d'offres et de passation des marchés soit organisé de manière à ce que le gouvernement dépende le moins possible du détenteur existant de la franchise ou de la concession⁵⁹.

Programme de réformes futures

Les sections qui précèdent donnent à penser qu'il est largement possible d'améliorer la gestion des dépenses publiques en Irlande. Étant donné les pressions à la hausse qui s'exercent sur les dépenses et la perspective d'un ralentissement des rentrées budgétaires, il est essentiel que l'Irlande procède rapidement à une vaste réforme pour mieux maîtriser les dépenses publiques et en renforcer l'efficacité et la qualité. La présente section propose un programme à cet effet, les recommandations spécifiques d'action étant résumées à l'encadré 10.

Réformer les dispositions institutionnelles qui régissent l'élaboration et l'exécution du budget

Les pressions croissantes exercées sur les dépenses alors même que les recettes se ralentissent soulignent la nécessité de mieux maîtriser les dépenses globales, tout en poursuivant l'effort engagé pour aligner les priorités stratégiques et l'affectation des crédits budgétaires. À cet égard, les autorités devraient privilégier

Encadré 10. **Résumé des recommandations**

Réformer les dispositifs budgétaires institutionnels

- Adopter une approche descendante, le gouvernement prenant une décision politique contraignante concernant le niveau global des dépenses et répartissant ce total entre grandes catégories de dépenses avant d'approuver les plans détaillés.
- Développer et étendre le système de l'enveloppe budgétaire pluriannuelle.

Adopter un système de gestion davantage axé sur les résultats

- Accélérer les efforts pour passer à un système de budgétisation et de gestion davantage axé sur les résultats.
- Incorporer des indicateurs de performances *ex ante* et *ex post* dans les documents budgétaires (estimations des dépenses ministérielles).
- Donner plus de flexibilité à la gestion des ressources humaines, notamment par le recours au recrutement externe et l'adoption de procédures de promotion plus concurrentielles.

Renforcer la responsabilisation

- Accélérer les efforts pour développer le cadre de gestion de l'information.
- Renforcer les évaluations et examens d'optimisation des résultats dans tous les domaines de dépenses.
- Élargir le rôle de surveillance du Parlement et du Vérificateur aux comptes.

Renforcer le rôle des mécanismes du marché dans la fourniture des services et autres utilisations des ressources

- Utiliser plus largement les mécanismes du marché dans les services financés sur fonds publics, notamment en recourant davantage à la sous-traitance et aux évaluations comparatives.
- Utiliser largement les signaux de prix, notamment dans l'enseignement supérieur et le secteur de la santé.
- Développer les appels à la concurrence et les partenariats public/privé (PPP), en agissant avec prudence.

Réformer le système de financement des collectivités locales et leurs responsabilités en matière de dépenses

- Envisager de donner aux collectivités locales le pouvoir de lever des impôts fonciers locaux.
- Procéder à une estimation *ex ante* des coûts types et développer le cofinancement des dotations spécifiques par les collectivités locales.

Encadré 10. Résumé des recommandations (suite)

- Privilégier les dotations globales pour les projets n'ayant pas d'externalités, tout en poursuivant les efforts engagés pour améliorer la formule de distribution.
- Renforcer la coopération et la coordination entre les collectivités locales et entre les autorités nationales/locales et autres organismes publics.
- Envisager des fusions/transferts de fonctions pour simplifier le cadre institutionnel au niveau infranational.

une approche descendante pour la formulation du budget, le gouvernement prenant une décision politique contraignante concernant le niveau global des dépenses et répartissant ensuite ce total entre plusieurs grands domaines de dépenses en fonction des priorités stratégiques. Ceci permettrait au ministère des Finances de ne plus avoir à traiter tous les détails des ouvertures de crédit pour chaque ministère et de se consacrer à la formulation d'orientations stratégiques concernant les priorités de dépenses. De plus, l'actuel cadre budgétaire à moyen terme peut être encore élargi en mettant en œuvre un système d'« enveloppes » de dépenses pluriannuelles à horizon mobile. Les ministères dépensiers pourraient ainsi librement réaffecter les ressources entre les divers organismes et programmes dont ils sont responsables en respectant une stricte contrainte budgétaire à moyen terme. La récente adoption d'un cadre pluriannuel pour les investissements d'équipement vient à point nommé en protégeant les projets d'investissement de coupes budgétaires ponctuelles.

Il pourrait également être plus facile d'établir l'ordre de priorité des dépenses en accélérant les efforts entrepris pour procéder à des examens systématiques de ces dernières. Il faudrait définir les grandes lignes d'examens réguliers et détaillés des programmes mais, compte tenu de l'expérience passée, il sera probablement nécessaire que des orientations soient plus systématiquement données à partir du centre. De plus, l'introduction de clauses d'extinction dans les nouveaux programmes devrait aider à déplacer les ressources des programmes qui ne répondent plus à leurs objectifs de départ et d'assurer également un examen régulier des programmes.

Adopter un système de gestion publique axé sur les résultats

Le gouvernement devrait poursuivre la mise en œuvre de l'initiative de gestion stratégique (SMI) pour remplacer son système traditionnel de gestion et de budgétisation centré sur les ressources utilisées pour un système axé sur la

production et les résultats. L'adoption d'un processus budgétaire descendant et d'un système d'enveloppes budgétaires pluriannuelles permettrait aux différents ministères de choisir la combinaison de ressources la plus efficace pour mener à bien leurs activités à l'intérieur d'une limite prédéterminée, ce qui pourrait se traduire par d'importants gains d'efficacité. En contrepartie de l'assurance de financement qu'implique l'ouverture de crédits pluriannuels, les ministères chargés de la gestion des programmes devraient prendre l'engagement de faire en sorte que les résultats soient conformes aux normes convenues. Afin de déplacer l'axe des processus de formulation et d'examen de la politique budgétaire pour le faire porter non plus sur les ressources utilisées mais sur la production et les résultats obtenus, le gouvernement devra également prendre des mesures pour intégrer systématiquement des indicateurs de production dans le processus. La récente décision des autorités de publier les résultats de tous les examens futurs de dépenses constitue un pas important dans cette direction. Aussi bien des indicateurs *ex ante*, sous forme d'objectifs, que des indicateurs *ex post* permettant de vérifier les performances devront être précisés dans les documents budgétaires (estimations ministérielles de dépenses) pour permettre de juger de l'efficacité des différents programmes. Ceci améliorerait également la transparence et contribuerait à responsabiliser davantage les institutions budgétaires.

Pour assurer l'efficacité du service public, il sera essentiel de décentraliser la gestion des effectifs et d'introduire plus de flexibilité dans leur gestion. Des efforts concertés s'imposent pour modifier les pratiques actuelles de gestion des ressources humaines, en intensifiant la délégation des responsabilités et en renforçant les liens entre les performances et les récompenses/reconnaisances/promotions. À cet égard, la mise en œuvre des plans existants visant à moderniser les pratiques de gestion des ressources humaines devrait être accélérée, avec la fixation de dates butoirs et l'introduction d'un lien explicite entre les relèvements de salaire dans le secteur public et la modernisation du service public.

Renforcer le cadre de responsabilisation

Des efforts visant à faire en sorte que les prestataires de services publics soient davantage responsables de leurs performances ou de leurs résultats devraient être faits parallèlement à l'introduction de plus de flexibilité dans le processus budgétaire et dans les mécanismes de gestion en mettant davantage l'accent sur l'obtention de résultats, mais ceci suppose également de mettre au point des indicateurs mesurables des performances. Les dispositions actuellement prises pour développer le cadre de gestion de l'information (MIF) doivent être accélérées pour étayer plus solidement les prises de décisions, l'exécution et la responsabilisation. Il faudrait accorder plus d'importance à la mise au point d'examens véritables d'optimisation des résultats et à des évaluations systématiques des programmes et des projets. À cet égard, il est possible de renforcer

le rôle du Parlement et du Vérificateur aux comptes dans l'audit des résultats et l'examen des mécanismes de contrôle. À l'heure actuelle, le comité des comptes publics se préoccupe surtout de l'utilisation faite des ressources. Son rôle, et celui d'autres comités, pourrait être élargi pour mettre davantage l'accent sur la production fournie, et éventuellement les résultats. Si l'on veut que les services publics soient davantage responsables de leur bilan, il faudrait aussi que le Vérificateur aux comptes puisse procéder à de plus nombreuses évaluations d'optimisation des résultats.

Renforcer le rôle des mécanismes fondés sur le jeu du marché dans la fourniture des services et autres utilisations des ressources

En renforçant le rôle des mécanismes du marché dans la fourniture des services et autres utilisations des ressources, on pourrait grandement améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Bon nombre des pays de l'OCDE ont jugé utile d'utiliser plus largement des instruments de ce type pour certaines catégories de services financés sur fonds publics. Parmi les techniques mises à l'essai figurent les redevances d'utilisation, les évaluations comparatives, les chèques services, l'introduction d'une concurrence interne et la sous-traitance. Certains de ces instruments sont de plus en plus utilisés en Irlande, mais pourraient l'être encore bien davantage. En particulier :

- Il pourrait être fait plus largement appel à la sous-traitance pour les activités de l'administration centrale et des collectivités locales qui offrent un fort potentiel de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité des services fournis.
- Il conviendrait d'utiliser plus largement les techniques d'évaluation comparative pour évaluer et améliorer les systèmes de gestion et de fourniture des services publics. En particulier, l'évaluation comparative pourrait être particulièrement utile pour fournir des indicateurs de performances et diffuser les pratiques optimales dans les secteurs de la santé et de l'éducation ainsi qu'au niveau des administrations locales.
- Une utilisation plus systématique des signaux de prix pourrait réduire la demande excessive de services publics coûteux. L'application de redevances sur l'eau rendrait les consommateurs plus conscients des coûts engagés et atténuerait également les pressions sur les dépenses. Étant donné les taux élevés de rendement privé de l'enseignement supérieur, des droits de scolarité pourraient être rétablis, accompagnés de critères de ressources et de dispositifs de prêts. Dans le secteur de la santé, des mesures peuvent être prises pour relever encore ou créer des redevances d'utilisation. Ce faisant, il conviendra de prendre bien soin d'éviter les pièges de la pauvreté qui accompagnent parfois l'utilisation de critères de ressources.

- Les appels à la concurrence et les partenariats publics-privés doivent être encore développés, notamment dans le contexte du Plan de développement national. Il faudra cependant soigneusement veiller à ce que les risques associés à de grands projets soient correctement partagés, et il conviendra d'accorder une plus large place à la réglementation et à la mise en place des cadres et incitations adéquats.

Réformer le système de financement des collectivités locales et leurs responsabilités en matière de dépenses

L'un des principaux éléments de la réforme des dépenses publiques devrait être l'amélioration de l'efficacité des dépenses des administrations infranationales. Parallèlement aux efforts engagés pour améliorer la qualité des systèmes de gestion des performances au niveau local, les efforts de réforme devaient également viser à accroître la marge de manœuvre et les pouvoirs de décision des collectivités locales et à lever une proportion plus importante des ressources au niveau local. Étant donné l'éventail relativement limité de missions assignées aux collectivités locales en Irlande, leur rôle pourrait être sensiblement élargi avec la délégation de responsabilités de l'administration centrale ou des transferts de fonctions d'autres organismes publics. Un examen approfondi des responsabilités des différents niveaux d'administration en matière de dépenses et de financement sera nécessaire pour que la décentralisation contribue effectivement à renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Il conviendrait aussi d'envisager sérieusement d'accroître les recettes locales en rétablissant les impôts fonciers locaux sur les logements, en raison de leurs nombreux avantages. Une taxe foncière locale pourrait contribuer à responsabiliser davantage les représentants élus, les résidents devant supporter le coût des services locaux. De plus, une taxe foncière est moins instable que les autres formes d'imposition. Une telle réforme élargirait les compétences des collectivités locales en matière d'imposition, ce qui permettrait de mieux aligner les responsabilités en matière de recettes et de dépenses.

L'utilisation des dotations affectées devrait être limitée aux projets qui se traduisent essentiellement par des externalités. Pour améliorer l'efficacité des dépenses, on pourrait notamment déterminer les dotations spécifiques sur la base d'une estimation ex ante des coûts types et non pas sur la base des coûts effectifs ex post. Parallèlement à l'élargissement de leur pouvoir d'imposition, les collectivités locales pourraient cofinancer plus largement les dotations spécifiques, ce qui devrait contribuer à contenir les coûts. Bon nombre de petites dotations pourraient également être fondues dans une enveloppe plus large destinée à répondre à de grands objectifs stratégiques, ce qui laisserait une plus grande marge de manœuvre aux autorités locales sur le choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. D'autres services qui n'ont pas d'externalités évidentes devraient être financés par des dotations globales, ce qui donnerait plus de

liberté aux collectivités locales pour organiser leurs programmes de dépenses. Dans le même temps, l'effort actuellement entrepris pour améliorer la formule de répartition du Fonds des collectivités locales devrait être poursuivi pour faire de cet organisme le principal instrument chargé d'assurer l'équité horizontale entre les juridictions.

Il est également possible de réduire les inefficiences résultant de la petite taille de certaines collectivités locales et du manque relatif de coordination entre les collectivités locales et entre les autorités nationales/locales et les autres organismes de service public. Étant donné la pléthore d'organismes publics locaux ou régionaux, il importerait tout particulièrement de resserrer la coordination pour assurer une bonne planification et un bon fonctionnement des services. Des efforts devraient également être faits pour internaliser les externalités des services locaux par le biais d'une coopération entre les collectivités locales ou les organismes publics et la fusion des petites autorités locales.

IV. Pour une croissance durable : questions de politique structurelle

Introduction

La prospérité future de l'économie irlandaise continuera de dépendre de l'investissement soutenu des entreprises et de l'amélioration du niveau d'instruction de la population active, ainsi que d'une élévation du taux d'activité. L'évolution probable du coût de la vie en Irlande, déjà parmi les plus élevés des pays de l'UE, sera déterminante pour que ces conditions soient réunies. Pour atténuer la hausse du coût de la vie et améliorer également le bien-être, il est essentiel de faire progresser la réforme de la réglementation dans le secteur abrité de l'économie, ce qui favorisera des gains de productivité et affaiblira le pouvoir exercé par les entreprises en place sur la formation des prix. Dans le même temps, le succès de la mise en œuvre de la stratégie officielle, qui vise à accroître la valeur ajoutée de l'investissement, dépendra de la mesure dans laquelle l'Irlande disposera ou sera à même d'attirer des travailleurs et des chercheurs hautement qualifiés. À cet égard, il importe de s'attaquer aux problèmes que connaissent les établissements d'enseignement supérieur, tout en améliorant le capital humain sur le lieu de travail. Il est également essentiel d'accroître l'offre de main-d'œuvre si l'on veut que les finances publiques demeurent saines en longue période. Il faudrait en outre que la croissance économique se poursuive dans des conditions respectueuses de l'environnement. Le présent chapitre examine les problèmes de politique structurelle qui se posent de ces différents points de vue. On trouvera au tableau 12 un résumé des recommandations tirées des Études précédentes et de l'Examen de la réforme de la réglementation, ainsi qu'une évaluation des progrès accomplis et de nouvelles recommandations.

Améliorer la réglementation et promouvoir la concurrence et le jeu du marché

Bien que, si l'on en juge d'après les indicateurs comparatifs internationaux, la réglementation soit globalement peu pesante en Irlande, les problèmes associés à la faiblesse de la politique de la concurrence et à l'insuffisance des efforts déployés pour laisser jouer les forces du marché ont abouti à créer un cadre réglementaire qui favorise davantage les intérêts des prestataires de services que ceux

des consommateurs⁶⁰. Ainsi, les tensions inflationnistes ont amené le gouvernement à contrôler momentanément les prix de la bière en 2001, tandis qu'en 2002, la crainte de voir se multiplier les poursuites en responsabilité à l'encontre d'employeurs et d'organismes publics a entraîné l'adoption d'une réglementation interdisant aux avocats de faire des publicités susceptibles de favoriser le dépôt de plaintes. Dans l'un et l'autre cas, le jeu du marché aurait permis d'aboutir à des solutions mieux adaptées. Les grandes lignes de la transformation requise ont été présentées dans l'*Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* (OCDE, 2001), et bon nombre de ces propositions ont été reprises dans des programmes gouvernementaux concernant la réforme réglementaire et administrative ainsi que dans des mesures visant à libéraliser plusieurs secteurs économiques. La présente section passe en revue les principaux problèmes qui se posent encore au regard des initiatives récentes.

Le système administratif et réglementaire

Les piliers de la réforme sont l'initiative de gestion stratégique (SMI) et le programme de modernisation de la fonction publique qui lui est associé (voir chapitre III). L'objectif est de fournir à la collectivité « des services de la plus haute qualité dans des conditions optimales ». D'importants progrès ont été faits pour ouvrir plus largement la fonction publique, en améliorer la transparence et la rendre responsable de son bilan, mais de nouveaux efforts s'imposent. Comme on l'a vu au chapitre III, la mise en œuvre du programme a été particulièrement lente dans le domaine de la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information qui sont nécessaires pour que les responsables des services publics se préoccupent davantage de la production et des résultats au lieu de contrôler simplement l'utilisation faite des fonds. La mise en place d'un tel système s'impose également pour accroître l'efficacité des dépenses publiques.

La réforme du système de réglementation qui s'est construit au coup par coup reste inscrite dans le programme d'activités du gouvernement. Certains des problèmes que pose le système actuel ont été mis en lumière par les tribunaux qui ont dû se prononcer dans un certain nombre de domaines (taxis, pharmacies, télécommunications, et, depuis peu, électricité – secteur dans lequel l'opérateur du réseau menaçait de contester devant les tribunaux l'application régulière de la réglementation). Le gouvernement s'est engagé à publier une déclaration de politique nationale (ou Livre blanc) en 2003, qui fixera une série de principes de base destinés à guider les réglementations futures et la gestion de la réglementation. Le gouvernement a également l'intention de soumettre la formulation de la politique à une analyse de l'impact de la réglementation (AIR). L'une des principales conclusions de l'examen auquel l'OCDE a soumis le système de réglementation de l'Irlande a été la nécessité de renforcer les mécanismes existants et la capacité d'évaluer et de faire connaître les implications probables des réglementations

Tableau 12. **Mise en œuvre de la réforme structurelle – vue d'ensemble des progrès accomplis**

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis 2001	Évaluation/recommandations
I. Système fiscal		
– Réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu pour améliorer les incitations à travailler, plus particulièrement à l'intention des femmes.	La tranche soumise au taux normal a été encore élargie.	Le taux marginal d'imposition est devenu raisonnablement bas. Revoir l'allocation de préretraite, qui fausse l'incitation à travailler chez les personnes âgées.
– Réduire le taux normal de l'impôt sur les sociétés.	Le taux unifié de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 16 à 12½ pour cent depuis janvier 2003.	La réduction du taux d'imposition a été effectuée dans le délai prévu.
II. Systèmes de transferts et de formation des salaires		
– Atténuer l'impact de la création du salaire minimum national sur l'emploi et sur les incitations à faire des études.	Le salaire minimum national a été porté de 4.4 Ir£ à 4.7 Ir£ en juillet 2001 et à 5 Ir£ en octobre 2002.	L'impact est négligeable en dépit des augmentations ultérieures, étant donné que le niveau n'était pas élevé. Les ajustements ultérieurs devront être faits avec prudence car la croissance du salaire moyen se modère.
III. Politiques actives du marché du travail		
– Réduire le programme existant d'activation.	Le programme d'emplois d'intérêt collectif a été réduit.	Une réduction plus importante sera nécessaire.
– Mettre l'accent sur les programmes ciblés de subventions à l'emploi.	Les conditions d'accès au programme de retour à l'emploi ont été durcies, de sorte que ce dispositif ne couvre plus que les chômeurs de longue durée.	Initiative très opportune.
– Limiter les objectifs des programmes de formation pour éviter les dépenses improductives.	L'accent est mis désormais sur l'apprentissage à vie, avec notamment l'acquisition de savoirs de base pour la cohorte âgée et l'enseignement pour les jeunes ayant quitté l'école prématurément.	Ce recentrage sur les groupes vulnérables est judicieux.
IV. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits		
– Donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'examiner les fusions de manière indépendante. Il faut renforcer l'indépendance de l'Autorité en ce qui concerne les nominations et le budget.	Depuis janvier 2003, le pouvoir de statuer sur les fusions a été transféré du DETE à l'Autorité de la concurrence. En outre, l'Autorité pourra recruter elle-même ses agents.	Une avancée très utile.

Tableau 12. **Mise en œuvre de la réforme structurelle—vue d'ensemble des progrès accomplis** (suite)

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises depuis 2001	Évaluation/recommandations
<ul style="list-style-type: none"> – Continuer de développer un marché national de l'électricité et de faire appliquer la cession d'une partie des capacités de production de l'entreprise dominante. – Promouvoir la concurrence dans les télécommunications. – Supprimer les obstacles à l'entrée. 	<p>L'ouverture du marché pour les consommateurs autres que les ménages est envisagée en vue d'une libéralisation intégrale en 2005. La troisième série d'enchères par les producteurs indépendants virtuels (VIIP) a eu lieu en 2002, et 60 pour cent des utilisateurs éligibles ont changé de fournisseur.</p> <p>L'autorité de régulation indépendante est en place depuis 2001. Le dégroupage de la boucle locale a été réalisé en avril 2002, avec un retard considérable.</p> <p>Les restrictions à l'entrée dans le secteur des pharmacies d'officine sont levées depuis début 2002. Il est envisagé d'assouplir le régime restrictif de licences pour la vente d'alcool.</p>	<p>La libéralisation intégrale, prévue pour 2005 doit se dérouler sans retard. Veiller à l'installation continue de capacités supplémentaires de production en ouvrant une bourse de l'électricité. Séparer les activités de production et de transport de l'opérateur historique. Scinder les capacités de production de l'opérateur historique en créant des unités concurrentes.</p> <p>Renforcer les pouvoirs du régulateur.</p> <p>Les dernières conditions d'entrée applicables aux pharmaciens formés à l'étranger doivent être levées. Il convient d'accélérer l'assouplissement du régime de licences pour la vente de boissons alcoolisées. De nouvelles réformes s'imposent dans le secteur des services juridiques.</p>
<p>V. Atténuer la contrainte du logement</p> <ul style="list-style-type: none"> – Élargir le marché locatif. – Réduire l'incitation fiscale en faveur des investissements immobiliers spéculatifs. Accroître le coût d'opportunité de la détention de terrains non bâtis. 	<p>Une commission a publié un rapport en 2000, mais il n'y a pas eu de réelle avancée depuis lors.</p> <p>La déductibilité des intérêts des emprunts contractés par des investisseurs a été rétablie.</p>	<p>Il faut accélérer le processus.</p> <p>Promouvoir davantage l'offre de terrains non bâtis.</p>
<p>VI. Accroître l'efficacité du secteur public (voir aussi le chapitre III)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Poursuivre la modernisation des services publics en mettant en œuvre les initiatives de gestion stratégique (SMI) et en introduisant les études d'impact des réglementations (EIR). 	<p>Les SMI ont été appliquées dans un certain nombre de secteurs, même si cela n'a pas modifié la dynamique régissant l'évolution de l'action publique. Le gouvernement prévoit d'appliquer les EIR au processus d'élaboration des politiques.</p>	<p>La gestion publique doit être plus nettement réorientée du contrôle des dépenses vers les produits et les résultats. La mise en place des EIR nécessite une évaluation rigoureuse des projets dans les administrations publiques.</p>

Source : OCDE.

proposées. Un groupe de travail a été constitué et a mis au point un projet de modèle d'AIR spécifiquement adapté au contexte irlandais, projet qui a été soumis au gouvernement afin de tester le modèle dans un certain nombre de départements ministériels. Il sera encore plus impérieux de modifier la réglementation lorsque la Commission européenne appliquera des AIR à son système d'élaboration des politiques, et un pas important a été fait dans ce sens dans la mesure où l'administration est désormais tenue de présenter au Parlement une évaluation de l'impact de la législation de l'UE sur l'Irlande.

La précédente *Étude* fournissait un certain nombre d'exemples de réglementations inadéquates dans différents secteurs, notamment les transports, les pharmacies, les pubs et la profession juridique. L'expérience récente semble confirmer la persistance de faiblesses dans le processus réglementaire, le système judiciaire devant souvent prendre l'initiative pour régler des problèmes relevant essentiellement de la réglementation (par exemple, dans le cas des autocars interurbains). Les pharmacies constituent un exemple particulièrement intéressant. Les pharmacies constituent un exemple particulièrement intéressant. Bien que les restrictions à l'implantation de nouvelles officines aient été levées en janvier 2002, il n'en demeure pas moins que les pharmaciens ayant fait leurs études à l'étranger ne peuvent actuellement exploiter une officine que si celle-ci existe depuis plus de trois ans.

Un autre aspect du processus de réforme potentiellement très important est la déclaration de politique nationale proposée sur la réglementation. Le gouvernement a demandé que soient réalisées un certain nombre d'études publiques qui sont actuellement évaluées. L'intention est de formuler une déclaration d'action qui fixera les principes devant régir le système de réglementation. S'écartant de l'accent traditionnellement mis sur les intérêts des producteurs, le système réglementaire devrait s'inscrire dans le contexte de la politique de la concurrence – une des principales recommandations de l'*Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* réalisé par l'OCDE.

La politique de la concurrence et sa mise en œuvre

Depuis le début de cette année, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre ont fait un important pas en avant. L'examen des fusions et des acquisitions et les prises de décisions les concernant ne relèvent plus du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi (DETE), mais désormais de l'Autorité de la concurrence, et les dossiers doivent être examinés du seul point de vue des critères de la concurrence. Disposant désormais d'une plus grande autonomie, l'Autorité pourra recruter ses propres agents. La précédente *Étude* signalait un certain nombre de lacunes au niveau de la mise en œuvre du droit de la concurrence, mais d'importantes améliorations ont été faites. Depuis juillet 2002, il existe une procédure de clémence qui permet à l'autorité, en liaison avec le parquet, d'inciter

aux divulgations indispensables pour apporter la preuve d'un accord secret. Cette possibilité est importante compte tenu de la nouvelle loi sur les ententes qui est en vigueur depuis juillet 2002 et qui prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Un nouveau bureau a été chargé de veiller au respect de la loi par les sociétés, et la police participe désormais officiellement aux travaux de cet organe. De même, les juges reçoivent une formation supplémentaire pour se familiariser avec les complexités de ce dispositif. On examine actuellement le moyen de couvrir la criminalité en col blanc, notamment par une meilleure coordination avec d'autres organismes. L'Autorité de la concurrence s'est par ailleurs activement employée à faire valoir ses opinions concernant notamment les transports, l'électricité et les télécommunications. En bref, d'importants progrès ont été faits en vue de corriger les faiblesses notées dans la dernière *Étude* et dans l'*Examen de la réforme de la réglementation*. Il incombe maintenant aux autres intervenants de s'adapter à cette nouvelle approche de la concurrence qui constitue un important changement d'orientation pour l'Irlande.

Télécommunications : faire baisser les tarifs

Compte tenu de sa situation géographique et de la place accordée aux secteurs utilisant les technologies de pointe, l'Irlande doit plus que tout autre pays se doter d'un secteur efficient de télécommunications aussi bien pour les services intérieurs que pour les services internationaux. Preuve en est que le gouvernement irlandais a garanti la construction d'une connexion transatlantique par fibres optiques pour avoir l'assurance que le pays serait relié au système à haut débit. Bien que les prix des services aient sensiblement baissé depuis les débuts de la libéralisation à la fin de 1998 et qu'ils soient relativement favorables, les tarifs de la téléphonie mobile restent relativement élevés pour les abonnés à des services post-payés, la raison en étant que pendant longtemps il n'existait que deux fournisseurs de services, l'attribution de la troisième licence étant en cours d'examen par les tribunaux. Malgré cela, le taux de pénétration de la téléphonie mobile est satisfaisant en Irlande comparativement aux autres pays de l'UE, mais l'utilisation de serveurs sécurisés est encore peu développée. L'offre limitée de services à bande large pose également un problème aux petites entreprises. Enfin, l'opérateur en place n'a fourni qu'avec lenteur des lignes louées.

Cette situation tient en partie à la difficulté de créer un marché concurrentiel dans une petite économie, ce qui ne devrait cependant pas servir d'excuse pour ne pas progresser plus avant. Les pouvoirs limités accordés au départ à l'organe de réglementation ont été renforcés par la loi de 2002. Un autre problème a été la décision de procéder à une sélection sur dossier complétée par le versement de droits, à la suite de la consultation du gouvernement et de la Commission européenne concernant l'attribution de licences de services mobiles 2G. La décision d'attribution a été contestée devant les tribunaux, ce qui a entraîné de longs

retards, réduisant par là même la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile. De même que les opérateurs historiques d'un certain nombre d'autres pays, Eircom a lui aussi porté plainte contre le régulateur, ce qui a dissuadé les concurrents potentiels.

Le régulateur a utilisé un système de plafonnement des prix dans le secteur de la téléphonie mobile comme dans le secteur des lignes fixes. Dans ce dernier cas, l'intention est de pousser l'opérateur historique à plus d'efficacité. Les plafonds de prix ont cependant été récemment relevés (IPC moins zéro) et les plafonds intermédiaires ont été abandonnés. Pour soutenir la concurrence, le régulateur a adopté la technique du « regroupement des câbles »⁶¹ dans le cadre de sa politique de co-implantation afin de permettre aux concurrents d'accéder à la boucle locale : 40 centraux sont déjà dégroupés et d'ici l'an prochain leur nombre devrait atteindre la centaine et couvrir environ 50 pour cent des lignes⁶². C'est cependant là un progrès relativement lent comparativement à la plupart des autres membres de l'UE. Trois licences 3G ont été accordées. Elles sont assorties d'obligations de déploiement, et le partage des infrastructures est autorisé dans une faible mesure. Le partage des emplacements de pylônes est autorisé pour la mise en place de réseaux 3G à la suite des décisions prises dans un certain nombre d'autres pays en vue de réduire les coûts tout en veillant à ne pas compromettre le jeu de la concurrence.

Le Communications Regulation Act, adopté en avril 2002, a créé une commission de la réglementation en lieu et place d'un directeur unique. La Commission est habilitée à imposer des amendes sévères en cas de délit. Elle ne peut cependant pas imposer de fortes amendes administratives, ce qui affaiblit son autorité vis-à-vis de l'opérateur historique. Le cadre réglementaire va prochainement évoluer avec l'adoption d'une nouvelle loi destinée à aligner le dispositif sur la directive de l'UE. Il sera fondé sur le droit de la concurrence, ce qui permettra de définir les marchés et d'appliquer la réglementation *ex ante* au secteur concerné. On parlera de position dominante sur le marché (dans le contexte d'affaires concernant l'abus de position dominante) lorsqu'un opérateur dispose de 40 à 50 pour cent de parts de marché et non plus de 25 pour cent, pourcentage retenu jusqu'à présent.

Électricité : instituer la concurrence sur un petit marché

La dimension limitée du marché et l'éloignement des autres fournisseurs⁶³ pose un problème particulier pour assurer l'efficacité du marché de l'électricité. Les problèmes réglementaires sont donc toujours restés complexes. Si l'Electricity Supply Board (ESB) reste une entreprise verticalement intégrée, ses différentes unités sont actuellement scindées, avec la création d'un opérateur indépendant des services de transport (EirGrid). Néanmoins, la séparation des activités de transport et de distribution d'ESB a entraîné une série de différends

concernant la répartition des responsabilités entre ESB et EirGrid. Aux termes de l'accord, EirGrid est une entité totalement distincte, chargée de l'exploitation, tandis qu'ESB reste propriétaire du système de transport. EirGrid peut aussi soumettre à ESB des projets pour l'expansion du réseau de transport et est en droit d'opposer son veto aux installations finales conçues par ESB, même si les travaux de construction incombent à cette dernière. De tels arrangements où l'opérateur et le propriétaire sont deux entités distinctes peuvent fonctionner de manière satisfaisante et contribuer à empêcher la surcapacité du système de transport qui peut intervenir lorsque la propriété et l'exploitation relèvent d'une seule et même entité. En revanche, on ne peut négliger le risque que l'opérateur historique influence le système de transport dans le sens de ses intérêts. En conséquence, le gouvernement devrait surveiller et modifier le cas échéant les arrangements actuels concernant la séparation de l'exploitation et de la propriété du réseau pour veiller à ce que les objectifs d'efficacité et de sécurité ne soient pas compromis (OCDE, 2001c).

Le problème pour le régulateur est de mettre en place un mécanisme de marché même si le nombre de concurrents effectifs et potentiels est faible et de veiller à la poursuite de l'installation de nouvelles capacités de production et à l'amélioration du réseau national (les goulets d'étranglement sont souvent régionaux). ESB conservant la capacité de production, les options sont limitées. Pour être économiquement rationnelle, toute nouvelle capacité de production devrait probablement être d'au moins 400 MW, soit environ 8 pour cent de la capacité totale, mais elle devrait couvrir environ le tiers du marché éligible. Les prix futurs du gaz et de l'électricité étant incertains (ils sont toujours plafonnés), les nouveaux producteurs auront sans doute du mal à réunir des fonds pour financer leurs projets. Les mécanismes actuels de transaction (absence de marché de l'électricité – pas plus au comptant qu'à terme – et contrats bilatéraux avec les consommateurs) n'offrent pas au producteur la sécurité relative et la liquidité que pourrait offrir un acheteur unique ou un pool de l'électricité. Ces questions sont actuellement examinées dans le cadre de l'étude générale du système de transaction à laquelle procède la Commission de régulation de l'électricité (CER). Dans l'intervalle, la concurrence étant limitée au niveau de la production, le régulateur a entrepris de contrôler le comportement d'ESB par le biais des conditions d'octroi de licences et la création de « producteurs indépendants virtuels d'électricité » (VIPP)⁶⁴. Une forte proportion de l'énergie produite par ESB est attribuée aux enchères aux VIPP qui peuvent la revendre à leurs clients. De l'avis du régulateur, ce système permet à certaines entreprises (les VIPP) d'acquérir une certaine expérience du fonctionnement du marché de l'électricité et donne en outre aux utilisateurs éligibles la possibilité d'apprendre à rechercher les offres les plus avantageuses. À ce jour, 36 pour cent des 1 600 clients éligibles ont changé de fournisseur et un VIPP va mettre en place sa propre capacité de production. Néanmoins, 23 pour cent des utilisateurs qui ont changé de producteur ont opté pour le VIPP appartenant à ESB⁶⁵.

La directive publiée par le ministre des Entreprises publiques en 1999 prévoyait un examen de l'ensemble du système de transaction en 2004. Cet examen couvrira de nombreux aspects du dispositif, notamment la nature du système de transaction, l'obligation de l'offre, les méthodes utilisées pour calculer les prix de marché, etc. Le CER a décidé d'accélérer cet examen qui devrait être achevé avant la fin de 2003. Cette décision est opportune car cet exercice devrait déboucher sur une série claire et cohérente de règles à long terme qui permettront de remédier aux incertitudes actuelles du marché de l'électricité.

Transports : introduire le jeu de la concurrence et mettre en place une réglementation indépendante

Ces dernières années, des mesures visant à promouvoir la concurrence et améliorer la réglementation du secteur des transports publics ont été proposées dans un certain nombre de documents diffusés par le gouvernement pour consultation⁶⁶. À la suite des élections de l'été 2002, le nouveau ministre des Transports a présenté ses propositions de réforme des transports publics, qui pourraient aboutir à la refonte la plus radicale que ce secteur ait connu en Irlande depuis bon nombre d'années. Il est notamment prévu d'éclater la compagnie nationale de transports à capitaux publics CIE et de transformer ses trois filiales – Dublin Bus, Bus Éireann et Iarnród Éireann (Irish Rail) – en compagnies publiques indépendantes dont la gestion répondrait à des objectifs commerciaux. Les trois compagnies rivaliseraient entre elles sur certains marchés, et seraient également en concurrence avec des compagnies du secteur privé. Parallèlement, le gouvernement propose de créer un organe indépendant de réglementation des transports publics qui serait chargé d'acheter et de réguler tous les services de transport public ainsi que de répartir les crédits du Trésor entre les différents postes de dépenses courantes et d'équipement des transports publics. Le gouvernement prévoit également d'introduire une « concurrence contrôlée » sur le marché des transports par autobus de Dublin. Il ne s'agit pas de déréglementer le marché des transports par autobus dans la zone du Grand Dublin, mais d'introduire la concurrence en attribuant des franchises pour l'exploitation d'itinéraires ou de groupes d'itinéraires. À partir du début de 2004, Dublin Bus serait confronté à la concurrence sur 25 pour cent de son réseau et de nouveaux itinéraires devraient être franchisés au cours des années suivantes.

Dans le secteur des transports aériens, une nouvelle Commission pour la réglementation de l'aviation a été créée par la loi en février 2001, avec notamment mission de réglementer les redevances aéroportuaires, d'approuver les dispositions concernant les services d'escale et d'appliquer aux compagnies aériennes irlandaises les normes de l'Union européenne concernant la délivrance de licences. La proposition d'ouvrir plus largement à la concurrence l'exploitation de l'aéroport de Dublin et de deux aéroports régionaux (Shannon et Cork) est également examinée

par le gouvernement. Un nouveau programme prévoit l'examen de propositions visant à créer un nouveau terminal, financé par des capitaux privés, à l'aéroport de Dublin. Pour vérifier la viabilité de ce projet, le gouvernement a demandé aux parties intéressées de soumettre des « déclarations d'intérêt » au ministère des Transports avant le 31 octobre 2002. Un groupe de travail a été chargé d'examiner les 14 communications reçues et de donner son avis au gouvernement sur la décision qu'il devrait prendre concernant la création d'un nouveau terminal. Le rapport du groupe de travail, publié en mars 2003, conclut que la création d'un terminal financé et exploité de manière indépendante est réalisable sur le plan technique et opérationnel mais n'est peut-être pas financièrement viable compte tenu du niveau existant des redevances aéronautiques. Le gouvernement prévoit également de poursuivre la transformation de Aer Rianta, la compagnie à capitaux publics qui exploite les aéroports, et, dans le cadre de ce processus, veillera à donner plus d'autonomie aux aéroports de Shannon et de Cork dans l'espoir d'introduire une certaine concurrence entre ces terminaux régionaux.

La nouvelle orientation de la politique industrielle

La politique industrielle de l'Irlande, qui privilégiait jusque là les activités productives, met désormais davantage l'accent sur les activités de recherche et d'innovation afin de faire monter le pays dans la chaîne de valeurs (Dorgan, 2002). L'une des raisons de ce changement stratégique est la reconfiguration des chaînes de valeurs sous l'effet de la mondialisation et du progrès technologique qui ont modifié le moment et le stade auxquels il y a valeur ajoutée dans la chaîne. Une autre raison est l'érosion des avantages dont disposait antérieurement l'Irlande grâce par exemple à la faiblesse de ses coûts et à l'abondance de sa main-d'œuvre, ainsi que l'apparition de nouveaux concurrents, notamment les pays en cours d'adhésion à l'Union européenne qui reproduisent les avantages passés de l'Irlande. Tout en encourageant les entreprises qui opèrent déjà en Irlande à développer des activités novatrices, les autorités recherchent de nouveaux investisseurs émergents. En raison de la masse critique d'IDE déjà constituée, une contribution potentielle viendra probablement des entreprises déjà créées.

Le changement de stratégie aura pour conséquence que l'on privilégiera désormais non plus des projets individuels, mais des « pôles d'excellence » au sein desquels les entreprises technologiques, les activités d'enseignement et de recherche, les fournisseurs de capital-risque, etc., interféreront et constitueront un réseau créant un climat d'innovation et d'esprit d'entreprise. Ces activités devraient intégrer aussi bien les ressources locales que celles d'entreprises étrangères, faisant ainsi partiellement disparaître les clivages antérieurs du passé.

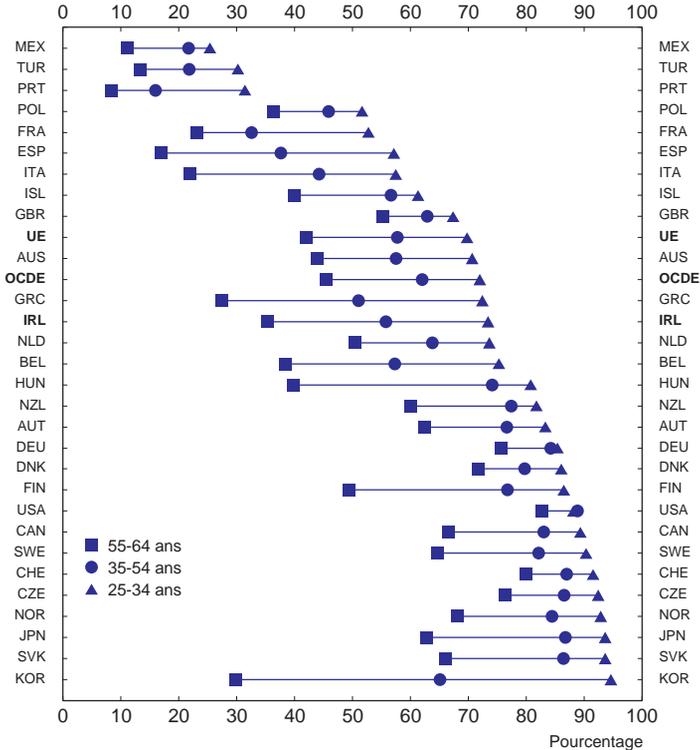
Il est également manifeste que le succès de cette nouvelle stratégie dépendra de la qualité du capital humain de l'Irlande et son aptitude à faciliter

cette nouvelle orientation vers l'innovation et la recherche. À cet égard, l'IDA a créé une nouvelle division : l'ESR (compétences et recherche en matière d'éducation). Travaillant en étroite liaison avec Science Foundation Ireland (SFI), l'ESR est destiné à faciliter la création d'un environnement propice aux nouvelles activités fondées sur le savoir, c'est-à-dire à promouvoir la R-D et la capacité d'innovation de l'économie. Ce facteur, conjugué aux dispositifs existants tels que le programme de recherche dans les établissements supérieurs, devrait améliorer l'aptitude générale de l'Irlande à mener à bien une recherche scientifique de haut niveau et renforcer par là même son capital humain.

Le développement du capital humain : les priorités

En Irlande, le niveau d'instruction de la population active s'est rapidement élevé, comme en témoigne la forte augmentation du pourcentage de la population des cohortes jeunes ayant au moins suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comparativement aux cohortes plus âgées (graphique 14). L'amélioration des niveaux d'instruction et de compétences, qui a été l'un des principaux facteurs contribuant à la croissance économique de l'Irlande, gardera toute son importance à l'avenir. En particulier, le succès de l'actuelle stratégie industrielle du pays, qui prévoit un repositionnement vers des activités de pointe à forte intensité de savoir, sera subordonné à l'offre de travailleurs et de chercheurs hautement qualifiés. L'évolution démographique laisse cependant prévoir une nette réduction du nombre de jeunes qui sortiront de l'enseignement secondaire au cours de la présente décennie, et il est donc d'autant plus important d'accroître les taux d'inscription et de rétention scolaires. En particulier, le pourcentage relativement faible, par rapport aux autres pays de l'OCDE, des personnes d'âge mûr inscrites dans l'enseignement supérieur en Irlande constitue un problème qui doit retenir l'attention. Le gouvernement s'est donné pour objectif d'accroître sensiblement les taux d'inscription de ce type d'étudiants dans le cadre de sa stratégie en faveur de l'apprentissage à vie⁶⁷. L'enseignement tertiaire en Irlande doit également viser à accroître le nombre d'étudiants de niveau post-licence et d'étudiants suivant des programmes spécialisés après avoir acquis une certaine expérience professionnelle, deux domaines dans lesquels l'Irlande tend à avoir un certain retard par rapport aux autres pays. Il importera également de renforcer la capacité de recherche des établissements d'enseignement supérieur. Le gouvernement a commencé de prendre des mesures dans ce sens. En particulier, le Plan de développement national prévoit d'affecter 698 millions d'euros à un vaste programme d'investissements visant à renforcer la recherche et le développement dans l'enseignement supérieur. Des efforts plus systématiques seront cependant nécessaires pour remédier à l'actuelle faiblesse des transferts de technologie et de la commercialisation des résultats de recherche, grâce à une amélioration de la coopération entre les entreprises et les établissements supérieurs.

Graphique 14. **Niveau d'instruction de la population d'âge actif**
Population ayant au moins un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2001¹



1. Pourcentage de chaque groupe d'âge ; 2000 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Hongrie et la Norvège.
Source : OCDE, base de données des Statistiques sur le marché du travail.

L'augmentation du nombre d'élèves ayant achevé leurs études secondaires s'est poursuivie, une place particulière étant accordée à l'enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle du secondaire et au niveau tertiaire. Il est cependant encore possible de procéder à des améliorations, le taux d'achèvement du deuxième cycle du secondaire étant plus faible en Irlande que dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. On estime qu'à l'âge de 17 ans, environ 20 pour cent des jeunes Irlandais ont quitté le système éducatif. Bien que plusieurs facteurs complexes contribuent à ce phénomène, le manque de ressources reste l'une des principales explications. Le nouveau gouvernement élu en juin 2002 s'est engagé à poursuivre les efforts pour lutter contre l'abandon prématuré des

études et remédier aux besoins des élèves défavorisés au niveau du primaire comme à celui du secondaire. L'objectif actuel est que 90 pour cent des élèves arrivent au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire⁶⁸. Un certain nombre d'initiatives, notamment l'Early School Leavers Initiative et la Stay in School Retention Initiative, ont été engagées dans le cadre du School Competition Programme. Les crédits affectés à ce programme ont été portés de € 2.4 millions en 1998 à € 23 millions en 2003, et une somme de € 23 millions par an a été dégagée pour les deux prochaines années jusqu'en août 2005. Les efforts actuellement menés ont été également soutenus par une réforme de la législation. L'Education Welfare Act 2000 offre un cadre législatif pour remédier aux problèmes de l'absentéisme scolaire, de l'abandon prématuré des études et du faible niveau d'instruction des élèves du primaire et du secondaire. La loi prévoit également de porter de 15 à 16 ans l'âge de la fin de la scolarité obligatoire, ou d'exiger au moins que les élèves aient accompli trois années du premier cycle du secondaire. Le ministère de l'éducation et de la Science gère actuellement un large éventail de programmes visant à faciliter l'accès et la participation à l'enseignement à tous les niveaux. L'augmentation des crédits ouverts à cet effet va dans la bonne direction, mais il sera également important d'évaluer en permanence l'efficacité de ces dispositifs. De plus, des efforts supplémentaires doivent être faits dans le domaine des programmes socio-éducatifs qui concernent au premier chef les familles et les groupes défavorisés.

S'agissant de l'amélioration du capital humain au travail, l'accent est désormais mis sur l'apprentissage à vie et l'investissement des entreprises dans la formation. Un groupe de travail a été créé dans le cadre du Programme pour la prospérité et l'équité afin de définir les grandes lignes d'une stratégie concernant l'apprentissage à vie. Ce groupe a identifié plusieurs mesures prioritaires : définir le cadre national des qualifications, assurer l'accès de tous aux techniques de base, diffuser l'information, améliorer la fourniture et l'accès, et offrir de meilleures possibilités d'apprentissage sur le lieu de travail. Parmi ces priorités, il est particulièrement important d'assurer la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul dans la vie de tous les jours, ces connaissances étant particulièrement limitées dans les cohortes les plus âgées en raison du sous-investissement dans l'éducation pendant les années 50 et 60⁶⁹. Pour faire face à ce problème, les crédits budgétaires destinés à améliorer la formation des adultes sont passés de € 1 million en 1997 à € 25 millions en 2002, avec une augmentation correspondante du nombre des bénéficiaires (5 000 en 1997, 18 862 en 2001). Des efforts ont également été faits pour permettre aux personnes en activité ayant prématurément cessé leurs études de les mener à bien à temps partiel. Ce dispositif flexible, conjugué à la volonté d'autoriser les travailleurs dont le niveau d'instruction est insuffisant à obtenir un diplôme reconnu grâce à des cours de formation, permettrait de les rendre moins vulnérables en période de récession économique, même s'il est nécessaire de vérifier l'efficience de ce recyclage.

Alors que les entreprises multinationales s'emploient à former leurs salariés, les entreprises de plus petite taille investissent généralement moins dans la formation, ce qui fait naître des inquiétudes sur le dualisme persistant de la structure économique de l'Irlande. Face à ces craintes, le gouvernement qui privilégiait jusque là les initiatives de formation au niveau de l'entreprise a récemment donné la priorité à des approches plus horizontales. Les réseaux de formation « Skillnets » ont été créés en novembre 1998 pour permettre aux entreprises de mettre sur pied des cours conjoints adaptés à leurs besoins. Cette initiative vise à encourager les petites entreprises à investir davantage dans la formation dans le cadre de mécanismes conjoints répondant à leurs besoins communs et moins coûteux qu'ils ne le seraient si chacune d'elles devait les organiser individuellement⁷⁰. Depuis 1999, 40 réseaux sectoriels et 20 réseaux de recherche ont vu le jour et plus de 2 300 entreprises ont participé au programme. Ce dispositif a obtenu la participation de petites et moyennes entreprises (PME), 73 pour cent des entreprises couvertes comptant moins de 50 salariés.

Politique du marché du travail

L'Irlande consacre traditionnellement des ressources relativement importantes au financement de mesures visant le marché du travail. Néanmoins, compte tenu de la faiblesse actuelle du chômage, ces mesures ont totalement changé d'objectif. En raison de l'existence d'importantes pénuries de main-d'œuvre, notamment de travailleurs qualifiés, on s'emploie désormais surtout à encourager l'offre de travail des femmes et des travailleurs âgés. Dans la mesure cependant où le marché du travail commence à se détendre, les dispositions visant à aider les chômeurs à trouver un emploi reprennent à nouveau de l'importance, tandis que la politique d'immigration s'oriente vers une plus grande sélectivité.

Encourager la participation des femmes et des travailleurs âgés au marché du travail

La contribution de l'élévation des taux d'activité à l'expansion de la population active s'est nettement affaiblie en 2000 et 2001. Bien que le taux d'activité se soit accru à un rythme relativement rapide en 2002, cette évolution tient dans une large mesure à des facteurs ponctuels tels que la forte augmentation de l'emploi dans les secteurs de l'enseignement et de la santé. Dans ces conditions, le FAS (2002) considère que le tassement récent du taux d'activité est peut-être imputable à l'interruption de la tendance ascendante du taux d'activité des femmes, lequel était passé de 36,5 à 47,9 pour cent au cours de la période 1995-2000. Néanmoins, comme le taux d'activité des femmes est encore beaucoup plus faible en Irlande que dans les pays nordiques et anglo-saxons, il reste possible de le faire progresser par le biais de mesures adéquates.

D'importants efforts ont été faits pour atténuer les contre-incitations fiscales au travail. Les coins fiscaux, c'est-à-dire l'écart entre la rémunération réelle de travail à

la charge de l'employeur et le salaire effectif réel du travailleur, ont de ce fait continué de se réduire de 3 à 4 points de pourcentage au cours de la dernière décennie et sont actuellement nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Le taux de compensation de la perte de revenu supportée par les chômeurs est lui aussi généralement assez faible en Irlande⁷¹. De plus, les taux marginaux d'imposition relativement élevés qui frappent plus particulièrement les titulaires de faibles revenus ont sensiblement diminué à la suite des modifications apportées à la fiscalité depuis 1998⁷². Les personnes dont le revenu est à peine supérieur au seuil d'exonération se voyaient appliquer un taux marginal effectif de 40 pour cent en vertu de l'abattement marginal normal⁷³, mais leur taux marginal net effectif a été ramené à zéro par une augmentation des crédits d'impôt qui efface l'impôt dû. La participation des femmes au marché du travail a été également facilitée par l'élargissement de la tranche assujettie au taux normal, désormais calculée sur une base individuelle, ainsi que par une baisse des taux d'imposition. En revanche, il existe des contre-incitations au travail lorsque les allocations pour enfants à charge sont supprimées pour les personnes prenant une activité. Pour atténuer ce problème, le gouvernement a réduit les prestations pour enfants à charge pour accroître les allocations familiales dont les parents peuvent bénéficier quelle que soit leur situation au regard de l'emploi. Néanmoins, le fait de neutraliser de cette manière l'incitation fiscale au travail se traduit par un coût d'efficience, dans la mesure où des parents qui participent déjà à la population active peuvent eux aussi bénéficier de ce dispositif. En soumettant l'admissibilité au régime à certaines conditions, on en réduirait le coût budgétaire mais on créerait en même temps un risque de piège de la pauvreté.

D'importants efforts ayant déjà été faits pour atténuer les contre-incitations fiscales au travail, il faut désormais mettre davantage l'accent sur la flexibilité des horaires de travail et le développement des structures d'accueil des enfants si l'on veut encourager la participation des femmes à la vie active. Bien que le gouvernement ait déjà pris des dispositions dans ce sens en adoptant les lois relatives au congé sabbatique et à la protection des travailleurs à temps partiel, d'importants progrès peuvent encore être faits, 7 pour cent seulement des entreprises autorisant les congés sabbatiques et 13 pour cent seulement ayant introduit un horaire flexible (FAS 2002). Il conviendrait également de développer les crèches et garderies conformément au Plan de développement national dont l'objectif est d'accroître de 30 pour cent le nombre de places disponibles dans ces équipements entre 2000 et 2030. Par ailleurs, des mesures visant à remédier à la pénurie de logements à proximité du lieu de travail et à l'engorgement des moyens de transport sont également très importantes, ces deux problèmes risquant de décourager la participation des seconds apporteurs de revenus en allongeant le temps de trajet domicile-travail.

Quant à la contre-incitation financière à l'activité des travailleurs âgés, une étude antérieure fait apparaître que les taux d'imposition implicites sur la

Tableau 13. **Participants aux programmes PAMT**

	1998	1999	2000	2001	2002
Programmes de formation du FAS	12 108	12 959	12 301	11 158	14 167
Emplois d'intérêt collectif	40 000	38 927	36 131	33 571	24 991
Allocation de retour à l'emploi	14 520	18 483	19 943	15 973	13 510
Allocation à l'entreprise au titre du retour à l'emploi	9 733	19 117	19 148	15 973	13 510
Programme de formation professionnelle (VTOS)	4 630	5 169	5 298	5 544	5 699
Formation aux métiers du tourisme	11 545	10 915	10 946	12 022	11 795
Total	92 536	100 401	98 469	94 241	83 672
<i>Référence :</i>					
Nombre de chômeurs	106 100	88 700	68 800	79 500	84 100

Source : FAS.

poursuite de l'activité inhérents aux prestations aux personnes âgées sont également relativement faibles en Irlande par rapport aux autres pays de l'OCDE (Blondal et Scarpetta, 1997). Le taux d'activité des travailleurs âgés, actuellement de 46.4 pour cent, est nettement supérieur à la moyenne de 38 pour cent relevée dans l'ensemble de l'UE, et il continue de s'élever, les effets de cohorte l'emportant sur les effets d'âge. À la différence des autres pays de l'UE, les efforts faits pour inciter les travailleurs âgés à rester en activité ne se heurtent pas nécessairement à l'opposition des cohortes plus jeunes, le marché du travail étant relativement tendu en Irlande. À cet égard, *l'allocation de préretraite* est même devenue contre-productive dans la mesure où elle a été créée pendant une période où le chômage était beaucoup plus élevé.

Politique active du marché du travail : employer les chômeurs

Malgré la forte décreue du chômage, les mesures relevant de la politique active du marché du travail (PAMT) sont encore relativement nombreuses et de vaste portée en Irlande. En 2002, le nombre de participants à des programmes PAMT était pratiquement identique à celui des chômeurs sur la base de la définition de l'OIT (tableau 13). Bien que les mesures de ce type puissent atténuer les pénuries de main-d'œuvre en aidant les chômeurs à retrouver une activité, leur efficacité et leur efficience doivent être examinées de près.

En Irlande, les programmes PAMT se divisent en quatre grands groupes : formation générale, formation spécialisée, emplois directs et subventions à l'emploi. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les études économétriques qui évaluent l'incidence de ces dispositifs donnent à penser que les programmes d'emplois directs n'ont pas d'effets statistiquement significatifs sur les

chances de trouver ultérieurement un emploi, tandis que la formation professionnelle et les subventions à l'emploi ont une incidence positive (O'Connell, 2002). Une unité spéciale du ministère des Finances, qui a évalué les programmes d'emploi et de développement des ressources humaines couverts par le Plan de développement national, est elle aussi arrivée à la conclusion que les dispositifs d'aide à l'emploi se traduisent par de sérieux coûts d'efficacité et devraient être réduits. En particulier, le programme d'emplois d'intérêt collectif (Community Employment Scheme) est non seulement le principal dispositif d'emploi direct, mais aussi le plus important programme PAMT, avec quelque 25 000 emplois fournis en 2002. Bien que les participants aient reçu une formation en plus d'une expérience professionnelle, leur employabilité est restée généralement faible en raison de leur niveau d'instruction insuffisant et des milieux défavorisés dont ils sont issus⁷⁴. En conséquence, le programme d'emplois d'intérêt collectif est devenu d'une certaine façon source d'emplois réguliers. Le gouvernement a réduit la taille de ce dispositif, le ramenant de 33 500 participants en 2001 à 25 000 en 2002. Ce résultat a cependant été partiellement obtenu en utilisant des fonds précédemment destinés à ce dispositif pour financer des subventions aux services auxiliaires dans l'enseignement afin de permettre aux établissements scolaires de continuer à employer des travailleurs temporaires qui étaient jusque là directement financés par les crédits du programme d'emplois d'intérêt collectif. Comme le nombre de chômeurs de longue durée a baissé beaucoup plus rapidement que celui des chômeurs inscrits au programme d'emplois d'intérêt collectif, il serait nécessaire de durcir les critères d'éligibilité pour réduire plus nettement le nombre de participants⁷⁵.

Par ailleurs, les initiatives *Back to Work Allowance Scheme* et *Back to Work Enterprise Allowance* assurent une garantie de ressources aux chômeurs de longue durée pour les inciter à reprendre une activité ou devenir travailleur indépendant. Ces dispositifs, dans le cadre desquels 27 000 personnes reçoivent une aide, sont destinés à subventionner des emplois. Il semblerait qu'ils aient été couronnés de succès en permettant la transition du chômage à l'activité. Il faut cependant trouver le moyen de réduire le coût d'efficacité de ces dispositifs. Le gouvernement a durci les critères d'éligibilité en portant de 12 à 15 mois la période requise de chômage. À la suite de cette modification, le nombre des bénéficiaires de subventions est tombé de 39 000 en 2000 à 32 000 en 2001 et 27 000 en 2002.

Récemment, dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi (National Employment Action Plan), le gouvernement s'est davantage préoccupé de prévenir le chômage de longue durée. Le ministère des Affaires sociales et familiales adresse les chômeurs au FAS pour un entretien s'ils restent sans emploi au-delà d'une certaine période. Ce mécanisme, créé en 1998, couvrait toutes les personnes de moins de 25 ans et les personnes au chômage depuis plus de six mois. Une expérience menée à Kilkenny et Ballyfermot pour étendre ce type d'intervention à toutes les personnes au chômage depuis plus de six mois montre que cette

modification pourrait avoir permis une baisse du chômage plus rapide dans ces régions que dans le reste du pays⁷⁶. Par la suite, le processus a été élargi et désormais tous les chômeurs âgés de 25 à 54 ans sont convoqués pour un entretien s'ils dépassent le seuil de 9 mois de chômage. Étant donné les inefficiences inhérentes aux systèmes actuels PAMT, cette importance nouvelle donnée aux mesures préventives va dans la bonne direction.

Évolution de l'immigration

Bien que l'immigration ait largement contribué à l'accroissement de la population active ces dernières années, le gouvernement a entrepris d'appliquer des conditions plus strictes à la délivrance des permis de travail face à la montée du chômage et à la forte progression du nombre de demandeurs. Grâce aux permis de travail, les employeurs peuvent embaucher des travailleurs originaires de pays non membres de l'Union européenne pour pourvoir leurs vacances d'emploi déclarées au FAS. Néanmoins, les permis délivrés dans le passé ont favorisé l'arrivée de travailleurs non qualifiés, bon nombre d'entre eux étant recrutés dans des secteurs comme l'hôtellerie, le tourisme et la restauration (27 pour cent des personnes embauchées avec un permis de travail), des services à l'agriculture (16 pour cent), alors que seul un faible pourcentage était recruté dans le secteur médical et infirmier et d'autres emplois professionnels⁷⁷. En conséquence, 70 pour cent des travailleurs recrutés par ce biais reçoivent moins de 350 euros par semaine, ce qui est nettement inférieur à la rémunération moyenne⁷⁸. La forte croissance économique des dernières années ayant accru la demande de travailleurs bon marché originaires de pays extérieurs à l'EEE, le nombre de permis de travail délivrés s'est fortement accru, passant de 6 000 en 1999 à 36 000 en 2001. Dans ces conditions, le gouvernement a durci les conditions à remplir pour pouvoir demander un permis de travail depuis janvier 2002, les demandes ne pouvant être satisfaites qu'après que les employeurs aient effectivement recherché sans succès des ressortissants de l'EEE pour pourvoir leurs vacances d'emploi. En revanche, selon un certain nombre d'enquêtes, il serait nécessaire de faire appel à l'immigration pour atténuer les pénuries de travailleurs professionnels et travailleurs manuels qualifiés. En conséquence, la politique d'immigration vise désormais davantage à attirer des migrants qualifiés au lieu de se borner simplement à empêcher l'arrivée de travailleurs sans qualification. Il reste cependant nécessaire de remédier à la pénurie de logements et au niveau élevé du coût de la vie, qui sont les principaux obstacles à l'entrée de travailleurs qualifiés.

Quelques aspects du développement durable

On redoute de plus en plus que le développement durable soit compromis en longue période si les pays ne prennent pas des mesures pour trouver un juste équilibre entre les considérations économiques, environnementales et sociales.

La présente section examine trois aspects du développement durable qui revêtent une importance particulière pour l'Irlande. Dans chaque cas, des indicateurs permettent de mesurer les progrès accomplis et l'évolution des problèmes potentiels, et l'on évalue les mesures adoptées par les pouvoirs publics dans le domaine considéré. On examine également les dispositions institutionnelles éventuellement prises pour intégrer les prises de décisions dans les différents domaines touchant le développement durable (encadré 11). On passera successivement en revue les mesures visant à contrôler les émissions de gaz à effet de serre, à réduire la pollution de l'eau et à traiter le problème des déchets.

Changement climatique

Principaux problèmes

Dans le cadre de l'accord de l'UE sur le partage de la charge, qui définit la contribution des différents pays membres à l'objectif global d'une réduction de 8 pour cent des émissions totales de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990 d'ici la période 2008-2012, l'Irlande a obtenu, par voie de négociation, de laisser ses émissions augmenter pour s'établir à 13 pour cent au-dessus de leur niveau de 1990. Le principal problème pour l'Irlande est de respecter son engagement européen sans imposer de charge excessive à l'économie.

Performance

Pendant les années 90, le niveau des émissions de gaz à effet de serre (GES) par unité de PIB a baissé en Irlande à un taux nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE (tableau 14). La principale raison en est que l'expansion économique a essentiellement concerné des secteurs dont les émissions sont relativement faibles, tels que les technologies de l'information et l'industrie pharmaceutique, et qu'elle a entraîné une nette réduction des émissions de CO₂ dans les industries manufacturières (tableau 15). En revanche, l'amélioration a été limitée concernant l'intensité des émissions dans le secteur de l'électricité du fait du coût des gazoducs d'interconnexion entre l'Irlande et le Royaume-Uni et des limitations de capacité des infrastructures existantes. Les émissions ont même augmenté de 24 pour cent entre 1990 et 2000. L'agriculture est responsable de plus d'un quart des émissions, du fait de l'oxyde d'azote produit par les engrais et du méthane résultant de l'élevage. Globalement, la réduction des émissions rapportées au PIB a été balayée par la rapidité de la croissance économique (7¼ pour cent contre 2¾ pour cent dans l'ensemble de la zone de l'OCDE), et le rythme de progression des émissions totales de GES de l'Irlande pendant les années 90 place ce pays au troisième rang de la zone de l'OCDE (tableau 15). Sur la base des mesures en vigueur en 2000, on estimait officiellement que les émissions dépasseraient de 37 pour cent leur niveau de 90 d'ici 2010.

Encadré 11. **Intégration des mesures prises dans l'optique du développement durable***

La coordination des mesures prises dans les différents domaines touchant le développement durable n'est pas encore totalement assurée en Irlande. Bien que mettant principalement l'accent sur les objectifs environnementaux, la Stratégie nationale de développement durable, adoptée en 1997, a été le premier effort systématiquement fait pour inscrire la poursuite de ces objectifs dans le cadre des politiques économiques sectorielles. Outre la transposition d'une directive de l'UE de 1997 qui exige que les grands projets financés sur fonds publics fassent l'objet d'études d'impact sur l'environnement (EIE), le Plan de développement national pour 2000-2006 attribuait lui aussi une large place aux EIE. Ces études n'ont cependant comporté aucune évaluation monétaire des effets exercés sur l'environnement et n'ont donc pas intégré les aspects économiques et environnementaux d'une croissance respectueuse de l'environnement. Quant aux dispositions institutionnelles concernant le secteur public et la société civile, la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable de 1997 a conduit à la création de nombreux organes destinés à améliorer la coordination et la consultation.

De même, on observe un défaut d'intégration entre les objectifs environnementaux et les objectifs sociaux. La récente mise à jour de la Stratégie de développement durable vise à mettre davantage l'accent sur les objectifs sociaux (DELG, 2002). Des objectifs de politique sociale sont énumérés parallèlement aux objectifs environnementaux mais on peut difficilement considérer que les uns et les autres soient intégrés dans une stratégie d'ensemble. La décision parallèlement prise de développer l'utilisation de la tourbe, combustible préjudiciable pour l'environnement, au moyen de subventions massives est particulièrement révélatrice à cet égard (voir ci-après la section sur le changement climatique).

Outre les dispositions institutionnelles, les analyses coûts-avantages peuvent utilement contribuer à procéder aux arbitrages nécessaires entre des objectifs parfois contradictoires dans la perspective d'un développement durable. L'utilisation de cet instrument reste limitée à des cas particuliers, la loi ne contraignant pas le gouvernement à procéder à de telles analyses avant de prendre ses décisions alors qu'il est tenu d'estimer les coûts budgétaires de ces dernières et de procéder à une étude d'impact sur l'environnement. La vaste analyse coûts-avantages effectuée lors de la préparation de la Stratégie face aux changements climatiques (ERM, 1998) s'est révélée utile bien que ses conclusions aient été ignorées, du moins en ce qui concerne la tourbe. S'agissant de la pollution de l'eau, il ne fait pas de doute qu'une analyse coûts-avantages de la décision de supprimer les redevances sur l'eau en 1997 aurait utilement informé les citoyens et contribuables irlandais.

* Les sections de la présente étude consacrées au changement climatique, à la pollution de l'eau et au traitement des déchets sont des contributions aux travaux sur le développement durable confiés à l'Organisation par la décision du Conseil ministériel de mai 2001.

Tableau 14. **Principaux indicateurs : changement climatique**
Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES), en grammes d'équivalent CO₂ par \$PPA de PIB, aux prix de 1995

	Émissions de GES totales	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES	Émissions de GES totales	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES
	Niveau, 1999				Pourcentage de variation annuelle moyenne 1990-1999			
Australie	1 053	370	155	528	-2.07	-0.21	-1.93	-3.24
Autriche	419	72	91	256	-1.87	-2.75	-0.52	-2.06
Belgique	617	97	101	419	-1.36	-2.12	0.16	-1.52
Canada	893	151	193	549	-0.98	-0.12	-0.36	-1.41
République tchèque	1 058	457	88	513	-3.05	2.55	5.53	-6.93
Danemark	549	194	94	261	-1.64	-1.43	-1.49	-1.85
Finlande	652	181	105	366	-1.88	-0.02	-1.29	-2.83
France	416	32	103	280	-1.69	-2.04	0.16	-2.26
Allemagne	536	169	96	271	-4.00	-3.86	-0.57	-5.05
Grèce	813	275	130	408	-0.24	0.07	0.74	-0.73
Hongrie	786	250	84	453	-2.33	1.44	0.38	-3.74
Islande	395	4	88	303	-1.28	0.00	-2.31	0.81
Irlande	694	165	103	426	-4.27	-2.41	0.79	-5.75
Italie	439	105	92	242	-1.05	-0.82	0.37	-1.64
Japon	432	130	82	221	-0.30	-0.03	1.24	-0.99
Luxembourg	344	6	242	97	-11.46	-30.20	-0.45	-18.81
Pays-Bas	573	138	82	352	-2.38	-1.03	-0.94	-3.15
Nouvelle-Zélande	1 096	92	175	828	-2.28	4.58	0.65	-3.32
Norvège	487	4	113	369	-2.54	1.31	-1.53	-2.87
Pologne	1 195	481	90	624	-4.96	-6.63	0.50	-4.12
Portugal	540	149	106	285	0.41	2.58	3.37	-1.39
Slovaquie	957	200	76	680	-4.47	-1.21	3.13	-5.78
Espagne	537	127	130	280	0.41	1.12	1.28	-0.26
Suède	358	41	112	204	-1.55	0.07	-0.65	-2.30
Suisse	276	3	79	195	-0.62	-1.96	-0.28	-0.73
Royaume-Uni	526	132	108	287	-3.66	-5.30	-1.38	-3.61
États-Unis	792	278	196	318	-1.89	-0.60	-1.18	-3.28
OCDE total	649	196	140	312	-1.80	-0.98	-0.38	-2.83
UE	506	120	103	283	-2.36	-2.60	-0.16	-2.95

Source : Émissions de gaz à effet de serre: communications nationales à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone pour l'électricité et le transport : AIE (2001). PIB: OCDE, base de données du SCN.

Politiques

En novembre 2000, le gouvernement a publié une nouvelle stratégie nationale concernant le changement climatique, l'objectif étant de ramener les émissions à un niveau conforme à l'objectif pour 2008-2012. La stratégie fixe des

Tableau 15. Émissions de GES et indicateurs sectoriels

	Émissions totales de GES		Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Secteur manufacturier émissions de CO ₂ par unité de production industrielle	Secteur résidentiel émissions de CO ₂ par unité de consommation privée	Transport routier émissions de CO ₂ par véhicule	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production industrielle par unité de PIB
	Niveau, en millions de tonnes d'équivalent CO ₂ 1999	Pourcentage de variation annuelle moyenne						
			1990-1999 ^{1,2}			1990-1998	1990-1999	
Australie	489	1.6	0.4	-0.5	-2.0	-1.7	-0.6	-1.9
Autriche	80	0.3	-2.5	-3.1	-4.6	-1.8	-0.2	1.1
Belgique	151	0.6	-2.0	-1.0	-1.3	0.0	-0.1	-0.3
Canada	699	1.6	0.4	-3.1	-3.4	1.4	-0.6	1.0
République tchèque	138	-3.4	1.9	-12.6	-11.4	-1.4	0.6	1.7
Danemark	73	0.6	-3.7	-3.6	-5.5	0.5	2.4	0.8
Finlande	76	-0.1	-1.0	-5.4	-7.7	-0.6	1.0	2.9
France	549	-0.1	-2.8	-1.5	-1.2	0.1	0.8	-0.2
Allemagne	994	-2.3	-2.2	-2.7	-5.0	-2.6	-1.7	-0.9
Grèce	124	1.9	-1.7	-1.6	8.0	-1.1	1.8	-1.4
Hongrie	84	-2.0	-1.2	-13.5	10.0	-2.0	2.7	6.2
Islande	3	1.1	..	..	-8.5	-1.6	2.9	..
Irlande	65	2.2	-0.6	-11.2	-5.6	3.5	-1.8	5.6
Italie	540	0.4	-1.6	-1.8	0.4	0.4	0.8	-0.4
Japon	1 328	1.0	-1.1	0.7	-2.3	0.1	1.1	-1.9
Luxembourg	6	-6.4	-21.5	-13.8	-1.2	1.0	-11.1	-3.3
Pays-Bas	218	0.4	-0.3	-2.4	-4.1	-0.2	-0.7	-0.8
Nouvelle-Zélande	76	0.5	5.6	0.3	-3.4	-0.6	-0.9	-1.0
Norvège	56	0.9	4.8	-2.0	-7.8	0.9	-3.4	-1.5
Pologne	400	-1.5	-3.7	-6.3	15.6	-1.7	-3.0	3.8
Portugal	86	3.1	0.6	1.2	1.9	-0.4	2.0	-1.2
Slovaquie	53	-3.6	-2.0	-6.3	-0.4	0.6	0.9	-2.4
Espagne	371	2.9	0.1	-1.5	1.9	-0.2	1.0	-0.4

Tableau 15. Émissions de GES et indicateurs sectoriels (suite)

	Émissions totales de GES		Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Secteur manufacturier émissions de CO ₂ par unité de production industrielle	Secteur résidentiel émissions de CO ₂ par unité de consommation privée	Transport routier émissions de CO ₂ par véhicule	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production industrielle par unité de PIB
	Niveau, en millions de tonnes d'équivalent CO ₂ 1999	Pourcentage de variation annuelle moyenne						
		1990-1999 ^{1,2}			1990-1998		1990-1999	
Suède	71	0.0	1.0	-4.0	-4.1	0.4	-0.9	1.5
Suisse	53	0.0	-3.8	0.1	-2.5	-0.7	1.9	1.0
Royaume-Uni	647	-1.5	-4.7	-1.7	-0.7	-0.2	-0.7	-1.6
États-Unis	6 830	1.2	0.2	-5.3	-2.3	1.1	-0.8	1.2
Total des pays de l'OCDE ci-dessus	14 257	0.5	-0.7	-3.1	-1.6	0.1	-0.3	0.1
OCDE hors États-Unis	7 428	0.0	-1.8	-2.0	-1.1	-0.6	0.0	-0.6
Pays de l'UE	4 048	-0.4	-2.4	-2.2	-2.0	-0.6	-0.2	-0.5

1. 1995-1999 pour la République tchèque ; 1991-1999 pour l'Allemagne ; 1992-1999 pour la Hongrie et la Slovaquie ; pas de données pour l'Islande.

2. 1991-1998 pour la République tchèque ; 1995-1999 pour la Slovaquie.

Source : GES, communications nationales à la CCNUCC, sources nationales et CCNUCC ; données sur le dioxyde de carbone, AIE ; production industrielle, consommation privée, OCDE.

Tableau 16. **Influence d'une taxe sur le carbone sur les coûts de production de l'électricité**

Technologie	€ par tonne d'équivalent carbone		
	0	20	73
Charbon – installation existante	0.0263	0.0307	0.0425
Charbon plus désulfuration des gaz de combustion	0.0298 ¹	0.0344 ¹	0.0465
Pétrole – installation existante	0.0525	0.0566	0.0674
Gaz – installation existante	0.0537	0.0565	0.0638
Gaz – nouvelle turbine à gaz à cycle combiné	0.0424	0.0443	0.0494
Gaz – nouvelle turbine à gaz à cycle ouvert	0.0633	0.0664	0.0745
Tourbe – installation existante	0.0837	0.0926	0.1163
Tourbe – nouvelle installation	0.0493	0.0554	0.0718
Hydro-électricité	0.0281	0.0281	0.0281
énergie éolienne – nouvelle installation	0.0415	0.0415	0.0415 ¹
énergie éolienne et turbine à gaz à cycle ouvert	0.0524	0.0539	0.0580

1. Moindre coût.

Source : Berg *et al.* (2002) et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

objectifs chiffrés de réduction des émissions pour les grands secteurs économiques, la production de l'électricité étant celui dont les émissions doivent le plus fortement reculer. Elle indiquait en termes généraux le genre d'instruments à utiliser pour atteindre ces objectifs dans chaque secteur, notamment une taxe sur le carbone, un système de permis d'émission négociables, des réglementations contraignantes et des accords volontaires. Bon nombre des principales mesures nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie n'ont pas encore été adoptées et certaines continuent d'être reportées. Ainsi, le gouvernement a annoncé dans son budget 2003 qu'il prévoyait de créer une taxe sur le carbone à partir de la fin de 2004. Les échanges de permis d'émission débutant au niveau de l'UE, cette taxe pourrait servir à récupérer une partie de la valeur des permis attribués sur la base des droits acquis.

Selon des estimations des pouvoirs publics, la réduction des émissions du secteur de l'électricité doit être assurée pour les trois-quarts par le remplacement du charbon par du gaz naturel, et, pour le reste, par une plus large utilisation des énergies renouvelables, notamment éolienne. Si l'on veut amener les producteurs d'électricité à abandonner le charbon au profit du gaz pour des raisons commerciales, il faudrait soit que les taxes sur le carbone soient relativement élevées, soit que les prix des permis soient également significatifs (tableau 16) – en l'absence de toute compensation des externalités liées à la pollution atmosphérique –, le transport du gaz étant très coûteux en Irlande. Certaines centrales au fioul ont été remplacées par des centrales au gaz, le gouvernement ayant attribué des

droits de transport à cet effet. De nouveaux gazoducs seront prochainement mis en service. Néanmoins, le gouvernement s'est également engagé, pour le secteur de l'électricité, à ne pas imposer les intrants mais la production. Il reconnaît que la première formule serait plus efficiente mais a estimé qu'un tel impôt aurait un effet disproportionné sur la production locale de tourbe et affecterait par là même la sécurité des approvisionnements énergétiques. En conséquence, il est permis de douter que l'on commence à procéder à la substitution des combustibles tant qu'un système d'émissions négociables n'aura pas été mis en place au sein de l'UE. Le développement de l'énergie éolienne est l'un des engagements pris par le gouvernement pour atteindre l'objectif qui lui a été fixé par l'UE concernant les énergies renouvelables. À cet effet, il a contraint les compagnies d'électricité à proposer des contrats à prix fixe d'une durée de quinze ans pour l'énergie éolienne, et a ensuite procédé à l'attribution des marchés aux mieux-disants. Bien que cette méthode permette de développer l'énergie éolienne au moindre coût, la prime demandée par rapport au prix moyen de l'électricité était de 1.27 centime d'euro (36 pour cent du prix de gros moyen de l'électricité⁷⁹). Si les énergies renouvelables remplacent les centrales au charbon, la prime pourrait être justifiée par la seule réduction des coûts de la pollution atmosphérique. En revanche, si les nouveaux gazoducs abaissent les prix du gaz, qui deviendrait alors le combustible de choix pour les nouvelles centrales, les externalités, notamment celles dues à la pollution atmosphérique, ne seraient supérieures à la prime de l'énergie renouvelable que si les prix du carbone dépassaient les projections actuelles concernant les prix des permis dans l'UE. Le coût de la prime des énergies renouvelables serait répercuté sur le consommateur sous forme de prélèvement supplémentaire⁸⁰.

De plus, la stratégie face au changement climatique exige des réductions des émissions dans toute une série de secteurs, notamment dans certains où les coûts de la lutte contre la pollution sont beaucoup plus élevés que ceux de l'énergie renouvelable (tableau 17). Dans *l'industrie*, les accords volontaires constituent la pierre angulaire du programme, notamment dans les cimenteries, l'industrie des engrais et les semi-conducteurs. Dans d'autres secteurs, le gouvernement estime que les accords pourraient coûter jusqu'à 931 euros par tonne de carbone. Dans *l'agriculture*, des recherches seront entreprises pour mettre au point des modes d'alimentation du bétail propres à réduire les émissions de méthane. Les agriculteurs qui bénéficient de subventions dans le cadre du programme de développement rural de la PAC et d'autres mécanismes d'investissement seront tenus de mettre en œuvre des pratiques optimales pour fertiliser les sols. Dans le *secteur des transports*, la principale mesure prévue dans la stratégie pour réduire les émissions au niveau national est un alourdissement de l'imposition des carburants. Une telle hausse serait conforme aux externalités dues à la pollution atmosphérique (voir plus loin) et prendrait également en compte la teneur en carbone plus élevée du carburant diesel. La taxe sur les immatriculations de véhicules sera progressivement augmentée sur les grosses cylindrées.

Tableau 17. **Coûts de dépollution sectoriels : Stratégie climatique ou importation de permis**

	Émissions de GES évitées par an	Coût annuel	Coût unitaire annuel
	Millions de tonnes d'équivalent carbone	Millions €	€ par tonne d'équivalent carbone
Approvisionnement en énergie	1.54	44	29
Transport	0.73	102	139
Bâtiments	0.25	37	150
Industrie	0.55	254 ¹	466
Agriculture	0.66	127	193
Total des mesures internes ci-dessus	3.72	564	
Déchets	0.45	} Coûts attribués à la politique de gestion des déchets et à la politique forestière	
Puits	0.21		
Pour mémoire : ??????	3.72	74	20 ²

1. Estimation du Secrétariat sur la base du coût marginal original de € 931 par tonne de carbone (= Ir£ 200/tonne de CO₂) indiqué dans la Stratégie. Une courbe de coûts quadratique a été établie pour prendre en compte la présence d'options à faible coût qui sont ensuite complétées par des actions de plus en plus coûteuses, jusqu'à concurrence de € 931 par tonne de carbone.

2. Estimation haute publiée dans AIE (2002).

Source : Calcul du Secrétariat sur la base des valeurs indiquées dans la *Stratégie nationale contre le changement climatique*.

Il est à noter que la stratégie concernant le changement climatique ne prévoit aucune mesure pour réduire l'utilisation de tourbe dans la production d'électricité. Ce combustible, encore plus intense en carbone que le charbon, assure 8 pour cent de la production totale d'électricité. Une nouvelle centrale utilisant ce combustible est entrée en activité en décembre 2000, grâce notamment à des subventions financées sur le budget général et le programme opérationnel d'infrastructures économiques de l'UE. Deux autres centrales doivent entrer en service en 2004 et en 2005, en remplacement d'installations arrivées au terme de leur existence. S'agissant des centrales existantes, leurs coûts d'exploitation excessifs exigent des subventions qui absorbent l'essentiel (85 pour cent) de la taxe supplémentaire (46 millions d'euros) perçue sur les ventes locales d'électricité (CER, 2002). Même en chiffrant à zéro le prix des émissions de CO₂, l'électricité produite par les centrales modernes à la tourbe restera plus coûteuse que celle produite par les centrales au charbon, au gaz, et à l'énergie éolienne (tableau 17). En continuant d'utiliser la tourbe, l'Irlande se prive de la baisse de coûts qui résulterait d'une réduction des émissions et élève par là même les coûts de la lutte contre la pollution dans le reste de l'économie.

Conclusions

La stratégie nationale concernant le changement climatique constitue une approche prometteuse dans la mesure où elle envisage l'utilisation d'instruments économiques tels qu'une taxe sur le carbone et des systèmes de permis négociables. Il est donc regrettable qu'elle ait exclu d'appliquer une taxe sur le carbone aux combustibles utilisés dans le secteur de l'électricité. Plus généralement, le gouvernement estime qu'une telle imposition compromettrait l'utilisation de la tourbe comme combustible. La mise en place d'un système de permis négociables à l'échelle de l'UE rendra cependant inutile l'imposition des intrants utilisés dans le secteur de l'électricité. Les subventions à l'industrie de la tourbe ne devront pas être relevées lorsque le système de permis d'émissions de carbone négociables verra le jour. Les accords foncièrement inefficients négociés avec l'industrie seront heureusement relégués au second plan par le système de permis négociables. En ce qui concerne les transports, le gouvernement devrait aller au-delà de sa décision récente de relever les droits d'accise sur le carburant diesel et tenir compte des externalités respectives de l'essence et du carburant diesel pour déterminer leur taux d'imposition.

Lutte contre la pollution de l'eau

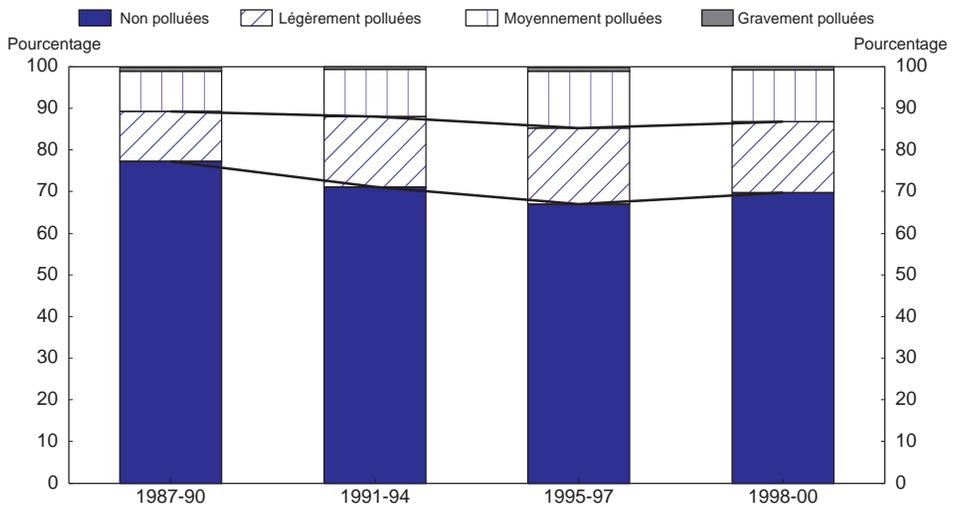
Principaux problèmes

La qualité de l'eau de surface et de l'eau souterraine détermine l'approvisionnement en eau potable – bien essentiel s'il en est. Les cours d'eau non pollués servent aussi de base à de nombreuses activités économiques et de loisirs, qui sont un élément déterminant pour attirer des touristes à la campagne. La qualité des cours d'eau s'étant récemment dégradée en Irlande, la stratégie de développement durable de ce pays considère que l'eutrophisation est « le problème environnemental le plus sérieux » (DELG, 2002). Les directives de l'UE visent à empêcher toute dégradation de la qualité de l'eau par rapport à ses niveaux actuels d'ici 2015 et à gérer l'eau par bassin versant. La principale difficulté est d'atteindre cet objectif tout en maîtrisant les coûts.

Performances

En Irlande, les eaux de surface sont généralement de très bonne qualité, 70 pour cent de la longueur des cours d'eau étant classés comme non pollués. Il convient cependant de noter qu'il y a 30 ans, le pourcentage correspondant était de 85 pour cent (OCDE, 2000) et que la dégradation tendancielle de la qualité de l'eau ne s'est inversée que très récemment (graphique 15) grâce à l'augmentation du pourcentage de la population connectée à des installations primaires ou secondaires de traitement des eaux usées. Il y a 20 ans, les concentrations en nitrates étaient proches de la moyenne européenne, mais au cours des trois années les

Graphique 15. Qualité des eaux de surface en Irlande



Source : EPA, 2002.

plus récentes pour lesquelles on dispose de données, elles la dépassent d'environ 25 pour cent cette moyenne (tableau 18) et sont particulièrement importantes dans le sud-est du pays. Les concentrations en phosphore tendent aussi à s'accroître (EPA, 2002b). Dans les deux cas, l'agriculture est responsable des trois quarts de la teneur totale en polluants⁸¹. La qualité des eaux souterraines est elle aussi préoccupante, 38 pour cent des puits testés faisant apparaître une contamination par des bactéries *e.coli*, et 20 pour cent des échantillons présentant une concentration excessive en nitrates. Au moins 9 pour cent du territoire irlandais devrait être classé zone vulnérable à la pollution par les nitrates (Commission européenne, 2002).

Politiques

La politique de l'eau est principalement axée sur les services. D'importants investissements ont été réalisés pendant les années 90, à la fois pour assurer l'approvisionnement en eau potable et pour traiter les eaux usées (graphique 16). La demande d'eau n'émanant pas des ménages commencera à être freinée par les prix en 2006 avec l'introduction de compteurs, mais la distribution et le traitement de l'eau destinée aux ménages continueront d'être financées par la fiscalité. Il pourrait en résulter une augmentation ininterrompue de la consommation d'eau, qui dépasserait alors la capacité de traitement et exigerait l'utilisation excessive

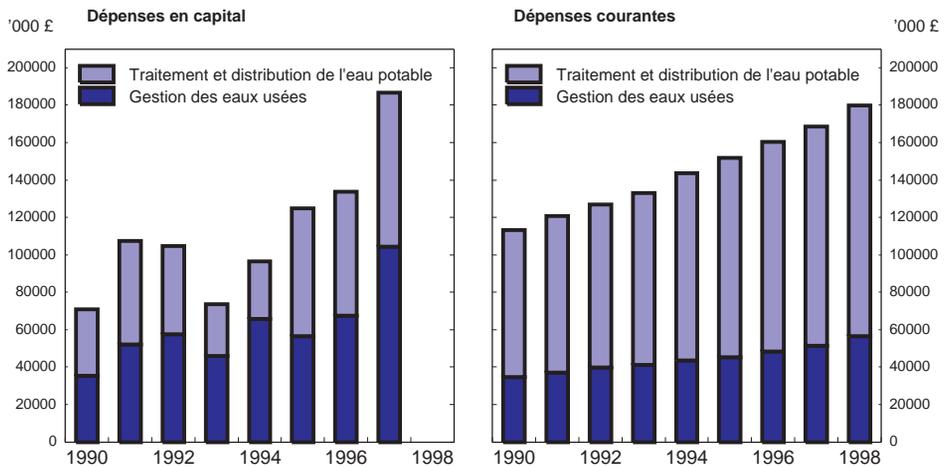
Tableau 18. **Indicateurs de performance : pollution de l'eau**
Échantillon de fleuves et rivières

	Demande biochimique d'oxygène		Nitrates		Phosphore total	
	mg O2/litre		mg N/litre		mg P/litre	
	Moyenne 1980-85	Moyenne 3 dernières années	Moyenne 1980-85	Moyenne 1980-85	Moyenne 3 dernières années	Moyenne 1980-85
Australie	..	..	..	..	..	..
Autriche	2.2	2.2	1.2	1.3	0.2	0.1
Belgique	6.6	..	3.8	..	0.7	..
Canada	..	..	0.1	0.1	0.1	0.0
République tchèque	8.5	4.6	5.1	3.5	..	0.3
Danemark	3.9	2.0	3.5	2.6	0.3	0.1
Finlande	..	..	0.2	0.3	0.0	0.0
France	5.2	3.2	2.8	3.1	0.4	0.4
Allemagne	3.6	2.4	3.5	3.3	0.5	0.2
Grèce	..	..	1.3	1.5	0.4	0.4
Hongrie	4.4	2.9	2.2	1.6	0.4	0.3
Islande	..	..	..	..	..	..
Irlande	1.7	1.8	2.2	2.9	0.1	0.1
Italie	..	..	2.0	2.1	0.3	0.2
Japon	2.3	1.4	..	..	..	..
Corée	..	2.8	..	2.6	..	0.1
Luxembourg	3.8	2.7	4.1	4.1	0.6	0.4
Mexique	3.7	15.9	1.9	0.6	..	0.1
Pays-Bas	2.8	3.1	4.4	3.3	0.5	0.2
Nouvelle-Zélande	..	..	..	..	..	..
Norvège	..	..	0.3	0.3	0.0	0.0
Pologne	5.0	4.3	1.8	1.9	0.3	0.3
Portugal	..	..	..	..	..	..
République slovaque	5.1	3.3	2.0	2.2	0.1	0.2
Espagne	4.7	3.6	1.7	3.1	0.6	0.2
Suède	..	..	0.4	0.5	0.0	0.1
Suisse	..	..	1.5	1.5	0.1	0.1
Turquie	2.1	2.7	1.3	1.0	0.3	0.2
Royaume-Uni	3.4	2.9	4.6	5.2	0.8	0.9
états-Unis	1.8	1.6	1.1	..	0.2	0.1

Source : OCDE.

et économiquement inefficace d'installation d'épuration. Le fait est que les investissements annuels dans les services relatifs à l'eau ne pourront que s'accroître pour atteindre l'équivalent de 1.1 pour cent du PIB au cours de la période 2002-2004, et l'on prévoit que les coûts d'exploitation feront plus que doubler entre 2001 et 2008. Les incitations financières régissant la fourniture de services liés à l'eau n'ont

Graphique 16. Coûts financiers de la pollution de l'eau



Source : Scott *et al.*, 2001.

guère de chance de maîtriser les coûts : les collectivités locales déterminent les investissements et gèrent les installations, mais toutes les dépenses d'équipement et la plupart des dépenses courantes sont financées par l'administration centrale.

La politique de l'eau s'est moins préoccupée de l'agriculture bien que ce secteur soit le principal responsable de l'eutrophisation (EPA, 2002). Les activités agricoles n'ont pendant longtemps fait l'objet d'aucune mesure visant à réduire la pollution de l'eau, les collectivités locales ayant choisi de ne pas utiliser leur pouvoir de réglementation dans ce secteur. En conséquence, l'administration centrale a vu son rôle s'accroître ces dernières années et a mis en place un ensemble composite de réglementations et de subventions. Un système intégré d'autorisations de pollution, créé pour l'industrie en 1994, a été étendu en 1996 aux grandes exploitations d'élevage, notamment les élevages avicoles et les élevages porcins.

Le principal instrument d'action utilisé pour réduire les émissions diffuses de nitrates est le dispositif de protection de l'environnement rural (REPS) qui prévoit des subventions pouvant aller jusqu'à 5 000 euros par exploitation et par an aux agriculteurs qui signent un code de bonnes pratiques. De plus, des aides directes, versées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et représentant un quart du revenu agricole, ont également été accordées sous réserve du respect de bonnes pratiques agricoles. Il convient de noter que ces

incitations n'ont pas d'effet sur les exploitations les plus polluantes qui ne gagneraient rien à adhérer au REPS et qui bénéficient essentiellement des mécanismes de soutien des prix de la PAC et non des aides directes. Néanmoins, 93 pour cent des 140 000 exploitations agricoles adhèrent au code de bonnes pratiques.

Au début de 2002, le gouvernement a proposé de classer l'ensemble du territoire zone vulnérable à la pollution par les nitrates conformément à la directive du Conseil de l'UE relative aux nitrates. Cette formule a été préférée à la désignation de zones limitées, dont on craignait qu'elle ne fasse naître une discrimination entre les agriculteurs ayant des activités analogues, selon que leurs exploitations sont ou non situées dans les zones vulnérables. Lorsque la législation aura été adoptée, des limites s'appliqueront à la quantité de fumier dont l'épandage est autorisé sur les terres agricoles. Les exploitations d'élevage intensif qui ne disposent pas de terrains suffisants pour traiter leurs déchets devront transporter leur lisier sur les exploitations qui ont un déficit. L'adoption d'une approche nationale permettra aussi à tous les agriculteurs de pouvoir recevoir des subventions pouvant représenter jusqu'à 55 pour cent du coût des installations de stockage des déchets, mesure qui s'est révélée très onéreuse dans certains autres pays d'Europe. De plus, les agriculteurs devront respecter un code de bonnes pratiques agricoles comparable à celui qui s'applique déjà aux agriculteurs bénéficiant des subventions du dispositif REPS. Le niveau de nitrates dans l'eau, notamment dans les zones identifiées comme polluées ou susceptibles de l'être, sera étroitement surveillé. En complément de l'approche réglementaire, on pourrait appliquer une taxe sur l'épandage excessif de nutriments (y compris de fumier en provenance d'élevages intensifs) malgré la difficulté de fixer le taux d'imposition économiquement justifiable. La tenue à jour de bilans précis de nutriments est certes complexe, mais, comme au Danemark et aux Pays-Bas, elle devrait être possible dans les régions où les rejets excessifs de nutriments posent un problème.

Conclusions

Pour préserver la pureté de la plupart des eaux superficielles en Irlande et restaurer la qualité des eaux souterraines trop souvent polluées sans imposer des coûts de plus en plus lourds à l'économie, il faut que l'on se décide à faire payer une redevance aux consommateurs et pollueurs de l'eau, à l'instar de ce qui se fait pour l'industrie. Les ménages devraient être imposés en fonction du volume d'eau consommé. Les éventuels effets régressifs d'une telle mesure pourraient être compensés par la politique sociale. Les collectivités locales devraient avoir mission de veiller à ce que les services relatifs à l'eau financent la totalité des dépenses d'investissement et d'exploitation. De plus, si l'on veut réduire les rejets agricoles, il est nécessaire d'appliquer plus rigoureusement les dispositions existantes, notamment en ce qui concerne les grandes exploitations d'élevage.

Tant que l'on ne taxera l'utilisation excessive d'engrais, comme cela se fait déjà dans quelques pays de l'UE, le problème de la pollution par les nitrates n'a guère de chance d'être réglé. Des directives techniques sur les bonnes pratiques agricoles, comme le ministre de l'Environnement l'a proposé en février 2002, constitueraient manifestement un progrès dans la mesure où elles pourraient aider les agriculteurs à réduire la pollution.

Améliorer la gestion des déchets

Principaux problèmes

Si elle est mal conduite, l'élimination des déchets peut causer des dommages durables aux écosystèmes et à la santé humaine, par le biais d'externalités négatives, telles que les fuites des décharges vers les couches aquifères et les eaux de surface. La production de déchets augmentant, la capacité des décharges devient insuffisante en Irlande. D'où la nécessité de mettre en œuvre des solutions rationnelles à long terme tout en respectant les strictes directives de l'UE.

Performances

La production d'ordures ménagères par habitant est l'une des plus fortes d'Europe. À long terme, la production des déchets des ménages rapportée à leur consommation a sensiblement augmenté, bien que ces derniers temps cette tendance paraisse s'être inversée grâce à l'adoption de nouveaux systèmes de recyclage. Comparativement aux autres pays européens, seul un faible pourcentage des ordures ménagères est recyclé (tableau 19). Tous les autres déchets sont mis en décharge dans la mesure où il n'existe pas d'incinérateurs municipaux. La capacité encore disponible des décharges, de l'ordre de 10 millions de tonnes, ne permettra d'accueillir qu'un peu moins de la production de 5 années d'ordures ménagères et de déchets de construction (EPA, 2002).

Politiques

Le coût de la mise en décharge a été multiplié par plus de 8 depuis le milieu des années 90, passant de 5-12 euros la tonne en 1996 à 43-78 euros en 2000 (Eunomia, 2002). L'une des raisons en est que les réglementations de l'UE et la prise de conscience grandissante des problèmes environnementaux ont soumis les infrastructures déficientes à de fortes pressions, 40 pour cent seulement des décharges affectées aux ordures ménagères ayant, en 1994, des systèmes de récupération des liquides qui en émanent (COWI, 2002). Il en est résulté la fermeture de nombreuses décharges de petite taille et mal gérées et des investissements massifs dans d'autres sites, les collectivités locales répercutant une partie des coûts sur les ménages et les entreprises.

Tableau 19. Indicateurs de performance : déchets

Déchets ménagers					
Niveau	En proportion de la consommation privée	Croissance annuelle		Recyclage	Compostage
Kg par personne, dernière année disponible ¹	Grammes par \$US, PPA de 1995	Période	Pourcentage	Pourcentage du total, dernière année disponible ¹	
Australie	..	—	..	..	..
Autriche	548	45.5	1990-1999	3.7	24
Belgique	534	47.0	1990-1999	3.0	37
Canada	..	..	—	..	..
République tchèque	334	54.2	1990-2000	..	..
Danemark	626	57.4	1994-1999	3.5	25
Finlande	464	49.0	1990-1999	-2.8	..
France	524	46.4	1993-1999	1.7	10
Allemagne	549	46.0	1991-1998	-1.5	41
Grèce	371	42.7	1990-1997	3.8	8
Hongrie	444	85.7	1990-2000	-1.9	0
Islande	718	52.7	1992-2000	2.8	9
Irlande	615	49.5	1995-2000	8.2	8
Italie	497	40.1	1990-1999	4.0	7
Japon	406	34.6	1990-1999	0.2	9
Corée	364	50.3	1990-2000	-5.8	41
Luxembourg	643	38.7	1991-1999	3.1	0
Mexique	315	63.5	1991-1000	4.3	2
Pays-Bas	613	53.3	1991-1000	2.9	23
Nouvelle-Zélande	..	..	—	..	..
Norvège	617	51.2	1992-2000	2.7	22
Pologne	316	64.0	1990-2000	1.0	0
Portugal	437	50.7	1992-1999	4.2	4
Slovaquie	316	58.2	1992-2000	..	2
Espagne	464	48.0	1990-1999	4.3	5
Suède	452	47.5	1990-1998	2.8	25
Suisse	655	41.8	1990-1000	1.4	32
Turquie	385	101.4	1989-1998	..	0
Royaume-Uni	558	44.8	1990-1999	2.3	9
États-Unis	764	35.7	1990-1999	1.3	22
Moyenne OCDE	501	42.3		1.3	17
Moyenne UE	526	45.6		1.9	18

1. 2000 pour l'Irlande.

Source : OCDE, Eurostat. Pour l'Espagne : données nationales.

La vive opposition de l'opinion à la création de nouvelles décharges et l'absence d'un cadre régional de gestion des déchets n'ont pas permis d'adapter la capacité de mise en décharge, même si une certaine expansion est intervenue. Dans ce contexte, la plupart des collectivités locales ont privilégié en priorité la mise en décharge des ordures ménagères au détriment des déchets industriels et des déchets de construction pour éviter une pénurie immédiate de capacités. La construction d'incinérateurs s'est également heurtée à une certaine opposition, mais les collectivités locales envisagent actuellement d'ouvrir trois installations d'ici 2005, avec l'aide de subventions de l'administration centrale. La capacité légalement disponible sera très probablement insuffisante pour accueillir le volume actuellement estimé des flux de déchets de construction, et il est donc possible que l'on assiste à certaines opérations de décharge sauvage dans la mesure notamment où les mesures prises pour faire appliquer les textes et les sanctions prévues semblent trop faibles pour rendre ces activités non rentables (Peter Bacon et Associates, 2002).

Dans ces conditions, la gestion des déchets est désormais ciblée sur le recyclage et la prévention de la production de déchets. En ce qui concerne les matériaux d'emballage, une directive de l'UE exigeait qu'ils soient valorisés à 25 pour cent d'ici 2001. Cet objectif a été atteint en responsabilisant les producteurs de produits emballés qui doivent acquitter une cotisation à Repak. Cette société subventionne les collectivités locales pour qu'elles procèdent au tri des ordures ménagères et garantit une certaine rentabilité économique aux entreprises spécialisées qui récupèrent ou recyclent les déchets de tous les secteurs de l'économie. En 2001, Repak a dépensé 55 euros par tonne de matériaux d'emballage recyclés, ce coût n'étant plus faible que dans un seul autre pays d'Europe. Si d'importants efforts sont faits pour développer le recyclage, les coûts marginaux augmenteront probablement, dans la mesure notamment où la dimension du marché limite la capacité locale de retraitement (Eunomia, 2002), ce qui rend nécessaire l'exportation de déchets bruts et traités, et augmente par là-même les coûts de transport. Il faudrait donc comparer l'augmentation du coût du recyclage et le coût d'autres formes d'élimination des déchets, tels que des décharges et des incinérateurs dûment réglementés. Afin de freiner la production de débris, le gouvernement a adopté en mars 2002 une taxe sur les sacs en matière plastique. D'après les premières estimations, cette taxe de 15 centimes d'euro sur chaque sac en plastique a réduit de 95 pour cent le nombre de sacs utilisés.

Le gouvernement a également adopté une redevance sur les décharges, d'un montant de 15 euros par tonne, destinée au Fonds pour l'environnement. Cette taxe, qui équivaut à peu près aux externalités estimées des anciens sites, doit décourager la mise en décharge et favoriser la réduction de la production de déchets et leur recyclage. Pour être couronnée de succès, il faut que cette mesure représente un coût supplémentaire significatif pour les producteurs de déchets. À cet égard, la taxe sur les mises en décharge semble bien adaptée pour les déchets

industriels et les déchets de construction. À l'heure actuelle, les ménages ne sont pas incités à réduire leur production de déchets, les taxes étant forfaitaires. Le gouvernement prévoit de mettre en place d'ici 2005 une taxe universelle en fonction du poids. Bien que la récupération des coûts se soit améliorée ces dernières années grâce aux taxes perçues sur les déchets partout en Irlande depuis le début de 2002, ces taxes ne couvrent que 30 pour cent des dépenses entraînées par les ordures ménagères. Elles seront progressivement remplacées par un système de redevances fondées sur le volume ou le poids qui devrait devenir la norme d'ici 2005. Un tel système devrait inciter les ménages à réduire leur production de déchets et à participer plus largement à un mécanisme de collecte sélective rendant possible le recyclage.

Conclusions

En matière de gestion des déchets, les autorités se sont tournées vers l'utilisation d'instruments économiques pour atteindre les objectifs fixés. Une taxe sur les décharges a été mise en place, une redevance sera perçue sur les déchets en fonction de leur volume, et les matériaux d'emballage sont actuellement recyclés grâce à l'application aux producteurs d'une taxe qui est l'une des plus faibles d'Europe. Parallèlement, le gouvernement a adopté des réglementations pour veiller à ce que tous les nouveaux sites de décharge utilisent les toutes dernières technologies de protection de l'environnement. Pour l'avenir, il faudra veiller à ce que les instruments économiques soient fixés à des niveaux qui tiennent compte des externalités et qui soient comparables quelles que soient les méthodes d'élimination des déchets, y compris le recyclage. En particulier, le niveau très compétitif des droits perçus par l'organisme de recyclage doit être préservé. Les problèmes de décharge et de recyclage qui se posent à court terme doivent être réglés au moyen d'une approche coordonnée au niveau régional.

Notes

1. En 2002, la baisse des profits des entreprises irlandaises opérant à l'étranger a également joué un rôle.
2. Les encombrements, mesurés par la durée moyenne pondérée du trajet sur quatorze axes traversants et deux grandes voies circulaires autour du centre-ville de Dublin aux heures de pointe, se sont accrus de près de 25 pour cent entre 1999 et 2002. Il est très vraisemblable que ce problème s'est aggravé beaucoup plus que ces chiffres ne le donnent à penser si l'on fait une comparaison avec la situation en 1995, par exemple, mais aucune étude n'a été réalisée avant 1999. On peut aussi comparer la vitesse effective à la vitesse en circulation fluide. D'après le bureau de transport de Dublin, la vitesse moyenne en circulation fluide est de 22 à 24 kilomètres à l'heure. Les données indiquent que la vitesse moyenne sur la majorité des routes était bien inférieure à ce niveau même en 1999. La moyenne (simple) en 1999 était de 18 kilomètres à l'heure et s'est dégradée jusqu'à 16 kilomètres à l'heure en 2002. Le problème des encombrements a vraisemblablement une incidence négative sur les dépenses en personnel, la volonté d'un certain nombre d'actifs de se déplacer jusqu'au centre-ville et l'incitation des entreprises à s'installer dans la capitale.
3. Un petit nombre de secteurs sont à l'origine de l'essentiel du volume de la production manufacturière. D'après les données du recensement de la production industrielle, ce sont ces secteurs modernes de l'économie qui dominent le secteur manufacturier. Les produits chimiques représentent 35 pour cent de la production nette, les produits alimentaires 14.4 pour cent et le matériel optique et électrique 25 pour cent, dont 18 pour cent pour les TIC. Compte tenu de la part dominante du secteur chimique dans la production, il est intéressant de noter que ce secteur ne représente que 9 pour cent de l'emploi. La croissance annuelle du secteur chimique a constamment dépassé celle du secteur manufacturier total à la fin des années 90. Il ressort des chiffres provisoires pour 2002 que le volume de la production de produits chimiques et de fibres artificielles a augmenté de 24 pour cent contre une croissance de 8 pour cent pour l'ensemble du secteur manufacturier. La base étroite sur laquelle repose le dynamisme actuel de l'activité industrielle est reflétée dans les chiffres à l'exportation. La ventilation détaillée de la valeur des exportations par secteur montre que le principal secteur à avoir enregistré une augmentation en valeur est le secteur des produits chimiques et des produits apparentés.
4. Les secteurs nationaux les plus intensifs en main-d'œuvre et les plus exposés aux échanges avec des pays non membres de la zone euro seraient particulièrement touchés par une appréciation soutenue de la monnaie européenne.
5. Les hypothèses budgétaires sous-tendant les prévisions de l'OCDE sont conformes à la version mise à jour du Programme de stabilité de décembre 2002.

6. On peut citer comme exemple la société Pfizer, qui n'a d'abord implanté en Irlande qu'un laboratoire de fabrication mais qui a annoncé son intention d'installer des services financiers à Dublin IFCS compte tenu de l'effet de démonstration des succès rencontrés par d'autres entreprises du secteur financier. Un autre exemple d'investisseurs existants montant dans la chaîne de valeur est Apple in Cork. Cette entreprise, qui était auparavant une grande entreprise manufacturière, est aujourd'hui le siège européen d'Apple. Elle abrite le centre européen des relations avec la clientèle (multilingue), assure des services de soutien technique, s'occupe des ventes électroniques en ligne et de plusieurs autres fonctions importantes, y compris les opérations comptables, la gestion des commandes, la logistique et le centre de données. Ainsi, aujourd'hui 60 pour cent des travailleurs irlandais d'Apple fournissent des services à haute valeur ajoutée. Toutes ces fonctions ont été intégrées dans un modèle très efficace par rapport aux coûts, ajoutant de la valeur à Apple Inc et renforçant son implantation en Irlande.
7. Une grande partie des ouvrages récents sur les effets de l'infrastructure sur la croissance ont été axés sur l'estimation du taux de rentabilité de l'infrastructure, qui est déduit de l'élasticité de la production par rapport à l'infrastructure. Pour l'Irlande, il n'existe que deux études publiées, l'une constatant une élasticité de la production par rapport à l'infrastructure qui ne s'écarte pas de zéro de façon statistiquement significative, ce qui implique que l'infrastructure n'ajoute rien à la production, alors que l'autre constate des élasticités de la production trop élevées pour être réalistes. Compte tenu du déficit d'infrastructure existant en Irlande, l'élasticité de la production par rapport à l'infrastructure devrait être plus élevée que celle constatée dans les autres pays industrialisés, se situant probablement dans une fourchette de 0.4 à 0.6.
8. La subvention aux primo-accédants, d'un montant de 3 000 livres irlandaises (3 809 euros) a été supprimée. Cette perte a été partiellement compensée par une augmentation de l'abattement fiscal autorisé au titre des intérêts sur les emprunts hypothécaires des primo-accédants et par l'allongement de la période pendant laquelle cet abattement peut être opéré (portée de 5 à 7 ans).
9. La loi initiale de 2000 limitait à 2 ans la durée des autorisations d'aménagement à des fins de construction. Cette limite a maintenant été supprimée et la période a été rétablie à cinq ans de façon à ce que certaines autorisations d'aménagement devant expirer puissent être prolongées, réduisant ainsi le déséquilibre entre l'offre et la demande. En outre, les modifications de la Partie V de la Loi sur la planification et le développement introduiront davantage de souplesse dans la fourniture de logements sociaux abordables, ce qui devrait encourager les mises en chantier.
10. Duffy *et al.* *Medium-Term Review 2001-2007*.
11. Cela correspond à peu près à une immigration nette de 15 000-20 000 personnes par an au cours des sept prochaines années.
12. On trouvera une vue générale des questions posées par la gestion des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE dans Athis-mons et Van den Noord (2001).
13. Comme on l'a vu au chapitre II, le PNB reflète sans doute mieux la base d'imposition de l'Irlande, la présence de sociétés multinationales étrangères extrêmement rentables tendant à se traduire par le rapatriement d'importants volumes de bénéfices hors du pays (mouvements de fonds qui sont comptabilisés dans le PIB mais non dans le PNB). En 2001, le PNB représentait 84 pour cent du PIB.
14. Les comparaisons internationales fondées sur les dépenses publiques sociales brutes doivent être faites avec beaucoup de prudence. Dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris l'Irlande, les dépenses publiques sociales sont plus faibles en termes nets

(après impôts) qu'en termes bruts (avant impôts), les gouvernements tendant à reprendre, par le biais de l'imposition des transferts, plus que la valeur des avantages fiscaux accordés à des fins sociales. L'opposé est cependant vrai pour des pays comme les États-Unis et la Corée. En 1997, les dépenses publiques sociales nettes en Irlande représentaient 17.1 pour cent du PIB, tandis qu'en termes bruts, elles atteignaient 19.6 pour cent (Adema, 2001).

15. Les transferts de l'UE couvriront environ 11 pour cent des dépenses prévues, mais leur contribution doit aller fortement décroissant entre le début et la fin du programme.
16. Conformément à la loi sur le Fonds national de réserve pour les pensions de 2001, 1 pour cent du PNB est versé chaque année au Fonds pour préfinancer le coût futur des dépenses de protection sociale et des pensions des fonctionnaires. Les actifs accumulés par le Fonds ne peuvent faire l'objet d'aucun prélèvement avant 2025.
17. Les lignes directrices concernant les dépenses publiques présentées dans le Programme d'action pour le millénaire du précédent gouvernement, publié en 1997, étaient les suivantes : la progression des dépenses courantes serait limitée à 4 pour cent, en moyenne annuelle ; la croissance des dépenses d'équipement serait limitée à 5 pour cent en moyenne jusqu'en 1999 ; et les dépenses publiques globales seraient réduites en pourcentage de la production nationale. Le gouvernement actuel, élu en juin 2002, ne s'est engagé à aucun objectif explicite dans le Programme conjoint de gouvernement, mais a déclaré qu'il respecterait l'engagement pris dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE.
18. Selon Honohan (1999) et Power (2002), les dépassements de recettes et de dépenses tenaient notamment à la prudence qui caractérisait la budgétisation et à la propension à dépenser toutes les recettes fiscales exceptionnelles pendant l'année au cours de laquelle elles étaient perçues.
19. Conseil national économique et social (2002).
20. En ce sens que le budget était essentiellement celui de l'année précédente augmenté d'un certain pourcentage, à quoi s'ajoutaient certains crédits supplémentaires pour financer de nouvelles initiatives.
21. Il s'agit de projections des coûts entraînés par la fourniture des niveaux existants de services et de prestations, et de projections des recettes établies dans l'hypothèse qu'aucune modification n'est apportée au système fiscal.
22. Il n'est plus demandé aux ministères/services techniques d'établir des projections formelles pour 2003-2005. À la place, la Division des dépenses publiques du ministère des Finances a procédé à un exercice interne pour déterminer les coûts que supporteraient les ministères pour maintenir leurs services au niveau existant pendant la période visée (2004-2005) conformément aux directives techniques déclarées, à quoi il fallait ajouter les coûts des engagements contractuels et juridiques contractés par les ministères. Des consultations sont intervenues avec les ministères sur ces projections.
23. Le financement du secteur des transports publics constitue une exception. Le ministre des Finances a procédé en mai 2001 à une ouverture de crédit quinquennal pour les transports publics. Ce crédit couvre une augmentation en termes réels de la subvention actuelle (5 pour cent par an) ainsi que des augmentations annuelles de 10 pour cent des investissements dans les transports publics. Aucun autre secteur n'a bénéficié de tels engagements de financement à long terme.
24. Ainsi, pendant la première étape de la réforme opérée pendant les années 90 en Suède, il est apparu que les examens de dépenses effectués par les services eux-mêmes aboutissaient à une évaluation systématiquement positive sur tous les aspects

des activités considérées (OCDE, 1997b). Au Canada, le processus d'examen des programmes lancé en 1994 n'a contribué à définir un ordre de priorité des dépenses que lorsque les ministères se voyaient fixer des objectifs proposés par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor et approuvés par les ministres. Chaque ministère et service s'est vu attribuer un objectif de réduction de dépenses, allant de 5 à 60 pour cent, à atteindre au cours des trois années suivantes à partir de l'exercice 1995-96. Les ministres ont été ensuite invités à procéder à des modifications de programme pour atteindre les objectifs fixés. Le processus d'Examen des programmes, conjugué à de vastes réformes apportées au système de transferts aux provinces, a semble-t-il contribué à assainir les finances publiques du Canada pendant les années 90 (Blöndal, 2001).

25. L'objectif était d'identifier les programmes ou les projets dont le coût ne se justifiait plus en raison de l'évolution de la situation, les programmes qui pouvaient être reportés ou réalisés sur une plus longue période de temps et les nouveaux mécanismes de fourniture ou de tarification des usagers qui pouvaient améliorer la gestion et la réalisation des programmes.
26. PA Consulting Group (2002).
27. En liaison avec des commissions parlementaires, les ministres et ministres d'État traiteront des problèmes liés à la formulation des politiques tandis que les secrétaires traiteront des questions ayant trait à la production de résultats.
28. Dans le cadre du système budgétaire administratif, adopté en 1991, le ministre des Finances s'engage à fournir un niveau contenu de dépenses administratives pour une période de trois ans, tandis que le ministre du Département technique convient de maintenir les dépenses dans les limites fixées mais dispose d'une certaine souplesse pour les gérer.
29. En 2002, un seul ministère avait présenté sous une forme vérifiable des comptes établis sur la base des droits constatés. Les autres ministères et organismes publics étaient plus ou moins avancés sur la voie de l'adoption et de l'utilisation de nouveaux systèmes de gestion financière.
30. Voir Murray (2001) et Humphreys et Worth-Butler (1999).
31. D'après une enquête, 65 pour cent des fonctionnaires considèrent que les performances insuffisantes ne sont pas encore sanctionnées, contre 10 pour cent seulement qui ont le sentiment inverse. Bon nombre d'administrateurs principaux ont fait valoir qu'ils ne disposaient pas des instruments nécessaires pour récompenser l'excellence, pour améliorer les performances lorsque celles-ci laissaient à désirer, et pour sanctionner l'absence de résultats. À ce dernier égard, les administrateurs ont cité parmi les principales contraintes limitant leur champ d'action la culture de la fonction publique et les difficultés potentielles avec les syndicats (PA Consulting Group, 2002).
32. L'entreprise en question a passé un contrat commercial de 10 ans avec le ministère des Transports et est rémunérée au moyen de redevances sur les essais et les contre-essais.
33. Une entreprise privée, à qui a été confié le soin de gérer les nouvelles restrictions de stationnement dans la région de Dublin est rémunérée sur la base d'une commission annuelle calculée en fonction du nombre d'heures ouvrées et du nombre de véhicules en circulation. Le produit des amendes/redevances imposées par l'entreprise pour stationnement illicite est conservé par le Council.
34. Les droits sont acquittés par les patients qui ne disposent pas d'une carte médicale soumise à critères de ressources leur assurant la gratuité des soins médicaux.

35. Il existe des redevances sur l'eau à usage industriel ou commercial, mais non sur l'eau à usage domestique. Les redevances sur l'eau à usage domestique ont été supprimées dans tout le pays en 1996.
36. Selon un récent rapport, 71 pour cent des élèves d'établissements secondaires payants entrent au collège, contre 50 pour cent des élèves des écoles publiques et 38 pour cent des élèves des écoles professionnelles (Clancy, 2001). On a également constaté que les enfants qui quittaient l'enseignement secondaire dans certaines régions relativement aisées avaient dix fois plus de chances d'entrer au collège que ceux issus de régions plus pauvres.
37. De plus, environ 40 pour cent des étudiants universitaires à temps plein bénéficient de bourses d'entretien. Dans le cadre du système existant, un étudiant peut bénéficier d'une bourse si le revenu familial est inférieur à 21 629 euros. Certains ont reproché au critère de ressources de ne pas tenir pleinement compte de la capacité à payer, notamment dans la mesure où il ignore le patrimoine accumulé par les individus.
38. En 2002, 37 pour cent des étudiants universitaires étaient exonérés de ces droits. Dans le cadre des dispositifs actuels, peu d'étudiants du premier cycle acquittent des droits de scolarité, de sorte que le droit d'inscription est le principal coût au niveau du supérieur.
39. Un certain nombre de pays nordiques ont mis sur pied des systèmes de prêts aux étudiants, garantis par le gouvernement, et leurs taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire sont parmi les plus élevés d'Europe. L'Australian Higher Education Contribution Scheme (HECS), introduit pour la première fois en 1989, a été également jugé très positif, dans la mesure où il s'est accompagné d'un net élargissement de l'accès. Entre 1987 et 1997, le nombre total des inscriptions dans les universités australiennes a augmenté de près de 50 pour cent, passant de 441 076 à 658 827 ; de plus, le pourcentage des personnes appartenant au groupe d'âge 20-24 ans inscrites à un programme d'enseignement supérieur est passé de 30 pour cent en 1987 à 50 pour cent en 1997 (Vossensteyn et Canton, 2001). L'objectif premier du HECS était de permettre le développement de l'enseignement supérieur sans augmentation substantielle des financements publics. En particulier, le HECS visait à réintroduire des cotisations privées sans compromettre l'accessibilité à l'enseignement supérieur pour les élèves issus de milieux défavorisés. Dans le cadre de ce système, les étudiants doivent prendre à leur charge environ un quart des coûts moyens du programme de formation, soit en acquittant cette somme dès le départ, soit en prenant un prêt et en reportant le remboursement par le biais de la fiscalité jusque après l'obtention de leur diplôme. L'expérience de ces pays donne à penser qu'un tel système, pour être couronné de succès, exige des mécanismes de remboursement solides et faciles à faire respecter.
40. En Irlande, l'expression « collectivités locales » correspond plus ou moins à la définition générale de « l'administration infranationale » utilisée dans les autres pays de l'OCDE. Néanmoins, en Irlande, le terme « administration locale » se réfère souvent à une administration infranationale plus large couvrant des organismes tels que les conseils régionaux de santé et les commissions d'enseignement professionnel qui opèrent en dehors de la compétence des collectivités locales. Pour plus de détails, voir OCDE (1997a).
41. Ministère de l'Environnement (1996).
42. Elles sont également responsables de la gestion des bourses aux étudiants de l'enseignement supérieur, des installations de sport et de loisirs et d'autres services divers.
43. Ces organes locaux ou régionaux opèrent indépendamment du système des collectivités locales et ont habituellement des rôles exécutifs sectoriels. Parmi les principaux organes

- régionaux, citons les conseils de la santé (Health Boards); les comités de l'enseignement professionnel, les comités d'entreprise des comtés/districts et les conseils de développement des comtés et des districts.
44. De plus, l'absence d'une taxe locale immobilière applicable aux ménages a été considérée comme l'un des facteurs responsables de l'affectation inadéquate des sols en réduisant les coûts d'opportunité des propriétaires (OCDE, 1999a).
 45. Dans le passé, les collectivités locales devaient adopter leurs estimations sans savoir quels seraient les crédits dont elles disposeraient à l'exercice suivant pour les dépenses d'intérêt général ou pour les routes locales. Le fonds des collectivités locales offre des garanties aux collectivités locales et les assure que les contributions du Trésor augmenteront au moins au même rythme que l'inflation et tiendront compte de toute modification éventuelle des pouvoirs, fonctions et devoirs des collectivités locales.
 46. Depuis le début des années 90, une série de réformes fonctionnelles, plutôt que structurelles, des collectivités locales a été engagée, qui vise à mettre sur pied un système moderne et efficient d'administrations locales. En particulier, un document intitulé « Better Local Government – A Programme for Change », publié en décembre 1996, présentait un programme pour la poursuite de la réforme des collectivités locales, réforme actuellement en cours de réalisation.
 47. Le Local Government Act de 1997 a créé la Value for Money (VFM) Unit au ministère de l'Environnement et des Collectivités locales, chargée de réaliser des études d'optimisation des résultats sur les activités des collectivités locales afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité par rapport aux coûts engagés. La Value for Money Unit a publié à ce jour 21 études nationales et les a distribuées aux collectivités locales en leur demandant de mettre en œuvre les recommandations qu'elles contenaient.
 48. Ces organismes publics ont généralement des fonctions exécutives ou de service spécifiques au sein d'un secteur déterminé. Ainsi, plusieurs organismes régionaux opèrent dans les domaines de la santé, de la promotion touristique et des pêcheries, et plus d'une centaine d'autres organismes fonctionnent au niveau local, bénéficiant pour la plupart de l'aide de programmes de l'UE, et chargés des questions de développement rural, du développement des microentreprises et du développement local.
 49. Ainsi, dans le domaine de la politique d'aide à l'emploi, le nombre d'acteurs en présence – à savoir le FAS (Bureau national chargé de la formation et de l'emploi), le ministère des Affaires sociales et familiales, les programmes de partenariat local, les bureaux de protection sociale, etc. – a souvent posé un problème, les réseaux de communications entre les institutions en cause et les limites qui les séparent n'étant pas toujours bien définis.
 50. Ainsi, l'Irlande a mis au point dans un certain nombre de régions un dispositif de captage des eaux pour rationaliser les investissements dans le traitement des eaux usées.
 51. Le système actuel d'organisation des collectivités locales ne diffère guère sur le plan structurel de celui créé par le *Local Government (Ireland) Act, de 1898*.
 52. Autres exemples de l'amélioration des services fournis : nette augmentation du nombre de places d'accueil temporaire, de jour et de long séjour pour les personnes physiquement et intellectuellement handicapées et pour les personnes âgées ; amélioration des petites unités de vie pour les malades mentaux ; et développement des services régionaux de cancérologie et de cardiologie.
 53. Voir Deloitte & Touche (2001).

54. Dans le cadre de cet élargissement, le ministère de la Santé et de l'Enfance porterait de 15 à 20 pour cent le taux d'ajustement à la pathologie pour les patients hospitalisés et de 5 à 7 pour cent pour les patients de jour. À partir de 2002, ces taux seraient progressivement relevés chaque année.
55. Aux dix directions de la santé s'ajoute l'Eastern Regional Health Authority (ERHA). Conformément au Health (Eastern Regional Health Authority) Act de 1999, l'Eastern Health Board a cessé d'exister pour laisser place à l'ERHA, organe statutaire chargé de planifier, organiser et surveiller les services sociaux de santé pour le 1.5 million d'habitants qui vivent dans trois comtés – Dublin, Wicklow et Kildare. Les services de l'ERHA sont assurés par trois directions régionales de la santé, (Northern, East Coast et South Western Area Health Boards) et par 36 prestataires volontaires.
56. La création de l'unité d'évaluation du plan de développement national/cadre de soutien communautaire, et précédemment des différentes unités d'évaluation des ministères publics, font que l'Irlande est solidement équipée pour procéder à des évaluations détaillées et systématiques.
57. Le gouvernement espère financer environ 5 pour cent des dépenses prévues par le NDP au moyen de PPP. Le NDP prévoit 2.2 milliards d'euros de financement sous cette forme, dont 1.2 milliard d'euros pour les routes et 660 millions d'euros pour les projets environnementaux.
58. Des programmes PPP sont en cours dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, la Corée, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.
59. Voir OCDE (2001b).
60. Voir le graphique 3 et le tableau 1.3 au chapitre 1 de *l'Examen de la réforme de la réglementation en Irlande*, OCDE, 2001.
61. Il s'agit de regrouper dans un même bâtiment les câbles de différents prestataires de services au lieu d'exiger une séparation nette des câbles de chaque fournisseur. Grâce à cette méthode, l'entrée des concurrents sur les marchés locaux est moins coûteuse.
62. L'Irlande est également câblée mais l'un des principaux fournisseurs n'a pas les moyens d'affronter la concurrence dans le secteur de la téléphonie fixe.
63. Il existe naturellement une interconnexion avec le nord de l'Irlande, mais la privatisation étant peu développée dans cette région, les coûts de production sont très élevés. L'analyse coûts-avantages d'une liaison sous-marine avec le marché britannique n'est toujours pas achevée.
64. Un producteur indépendant virtuel d'électricité est une compagnie chargée de revendre l'électricité et ne modifie en rien le régime de propriété ou la maîtrise opérationnelle des actifs de production. Ce dispositif permet des soumissions concurrentielles dans la limite d'une certaine marge, et il n'existe aucune incitation à améliorer l'efficacité de la production d'électricité. Les détenteurs de contrats VIPP ne peuvent écouler aucune électricité excédentaire sur le marché réel, d'où l'étroitesse du marché de l'électricité.
65. Pour éviter le risque que l'ESB n'entrave, par l'intermédiaire de son propre VIPP, la concurrence naissante des autres entités de ce type, ESB ne peut procéder à aucune péréquation, échange d'informations, etc., avec sa filiale.
66. Comme le précisait *l'Étude* de 2001, le gouvernement a diffusé en septembre 2000 un document pour consultation contenant un certain nombre de propositions de réforme, notamment la restructuration de CIE en plusieurs sociétés distinctes. Il a diffusé un

nouveau document pour consultation en avril 2001, proposant la création d'un nouvel organe stratégique pour la région du Grand Dublin auquel serait confiée la régulation des transports publics. En août 2002, un rapport de PricewaterhouseCoopers (PwC) a dressé le bilan des implications financières et autres de la restructuration de CIE.

67. Le Livre blanc de 1995 sur l'éducation des adultes prévoyait d'accroître de 2 pour cent le pourcentage des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur âgés de plus de 25 ans pour le porter à 15 pour cent d'ici 2005.
68. Cet objectif est l'un des principaux indicateurs figurant dans le Community Support Framework 2000-2006 et l'un des objectifs phares de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, document révisé publié en février 2002 sous le titre « Ireland's National Action Plan on Poverty and Social Exclusion » (2002-2007) (Plan national d'action de l'Irlande contre la pauvreté et l'exclusion sociale).
69. En 2000, 35 pour cent seulement de la population âgée de 55 à 64 ans avaient suivi au moins le deuxième cycle d'enseignement secondaire. Ce pourcentage est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 49 pour cent (OCDE, *Regards sur l'éducation* 2002).
70. L'initiative Skillnets est financée par le Fonds national de formation, lequel tire ses ressources d'un prélèvement acquitté par les employeurs au taux de 0.7 pour cent de la masse salariale, les entreprises participantes contribuant en moyenne pour 32 pour cent au coût de la formation.
71. Selon Callen et Keeney (2002), les taux de compensation de la moitié des salariés sont égaux ou inférieurs à 40 pour cent, et ils sont même inférieurs à 60 pour cent pour 80 pour cent des salariés. L'introduction d'un salaire minimum en 2000 a contribué à réduire encore le taux de compensation, notamment pour les personnes à faible revenu, dont la rémunération a de ce fait augmenté. Un salaire minimum national équivalent à 4.4 £Ir a été créé en 2000 et devait être porté, conformément à l'accord de partenariat, à 4.7 £ en juillet 2001 et à 5 £ en octobre 2002.
72. Callen et Keeney (2002) comparent le taux marginal total d'imposition en 1998 et en 2002. Cette année là, il était égal à zéro pour environ 12 pour cent des salariés et inférieur à 30 pour cent pour à peu près les deux tiers des salariés. Ces auteurs estiment également l'incidence des modifications opérées entre 1998 et 2002 sur la distribution des taux marginaux totaux d'imposition, mesurés au regard d'un certain nombre d'indicateurs différents. Comparativement au scénario dans le cadre duquel les crédits d'impôt et les fourchettes d'imposition sont supposés évoluer au même rythme que la progression des salaires de telle sorte que le taux moyen d'imposition reste constant, les modifications apportées à la politique fiscale ont permis à plus de 20 pour cent des salariés de voir leurs taux marginaux d'imposition baisser de plus de 10 pour cent. Grâce à l'élargissement de la tranche d'imposition assujettie au taux normal et à l'augmentation des abattements, plus de 160 000 personnes qui auraient sans cela vu leurs taux marginaux d'imposition s'accroître sont demeurées dans la même tranche et 110 000 autres ont vu leur taux marginal tomber à zéro.
73. Dans la mesure où l'abattement marginal ne s'applique qu'aux revenus dépassant le seuil d'exonération, il se traduit pour les travailleurs à bas salaire par une imposition plus faible que lorsqu'un taux normal de 20 pour cent est appliqué à l'ensemble du revenu au-delà de l'abattement individuel. L'abattement marginal est progressivement supprimé jusqu'au niveau de revenu où le montant de l'impôt dû est le même dans les deux régimes.

74. Le programme d'emplois d'intérêt collectif vise les personnes au chômage depuis plus de 12 mois. Les groupes vulnérables tels que les personnes handicapées, les veuves et les parents isolés peuvent également y participer sous réserve de certains critères concernant l'âge et la durée du chômage.
75. Entre 1998 et 2002, le nombre de chômeurs de longue durée (12 mois ou plus de chômage) est tombé de 63 500 personnes à 21 600, tandis que celui des participants au programme d'emplois d'intérêt collectif est passé de 39 500 à 25 000.
76. Les projets pilotes de Kilkenny et Ballyfermot prévoyaient que le ministère des Affaires sociales et familiales adresserait toutes les personnes au chômage depuis plus de six mois au FAS, alors qu'au plan national, cette disposition ne concernait que les personnes âgées de 25 à 34 ans qui se trouvaient au chômage depuis 12 mois ou plus. Entre octobre 1999 et octobre 2000, le chômage a chuté de 37 pour cent à Kilkenny, alors qu'au niveau national il ne reculait que de 20 pour cent. Voir FAS (2002), *The Irish Labour Market Review* 2002.
77. Si l'on ventile les chiffres des permis de travail en fonction de la nationalité, on constate que 57 pour cent des permis ont été délivrés à des personnes originaires de pays européens non membres de l'Espace économique européen, 22 pour cent à des personnes originaires d'Asie, 8 pour cent à des personnes originaires d'Afrique et 8 pour cent à des personnes originaires d'Amérique du Nord et du Sud (ministère de la Justice).
78. Au milieu de 2002, les gains hebdomadaires moyens étaient de 510 euros dans l'industrie, 560 euros dans la distribution et les services et 700 euros dans l'emploi public.
79. Le prix moyen accepté de l'électricité produite par les grandes fermes éoliennes était de 4.75 centimes d'euro par kWh. Le prix moyen de l'énergie vendue par les producteurs indépendants au réseau d'électricité « spill price » était de 3.47 centimes d'euro sur les 12 mois se terminant au milieu de 2002.
80. La valeur d'une telle prime déterminée par le marché est comparable à l'abattement de la taxe environnementale pratiquée au Danemark pour l'énergie éolienne. Néanmoins, le système danois tient compte des coûts entraînés par l'alimentation de réserve des installations éoliennes.
81. La pollution due aux rejets agricoles dépend d'un certain nombre de facteurs tels que le moment où est opérée la charge en matière nutritive, le taux d'évacuation dans la mer et les conditions de culture.

Bibliographie

- Action Group on Access to Third Level Education (2001), *Report of the Action Group on Access to Third Level Education*.
- Adema, Willem (2001), « Net Social Expenditure, 2nd Edition », OCDE *Politique du marché du travail et politique sociale*, documents hors série, n° 52.
- Agence internationale de l'énergie (1999), « Ireland », *Energy Policies of IEA Countries*, Paris.
- AIE (2002), *Beyond Kyoto: Energy Dynamics and Climate Stabilisation*.
- Atkinson, P. et P. Van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- Barry, F., et A. Hannon (2001), *Will EU Enlargement Threaten Ireland's Foreign Direct Investment Inflows?*, Quarterly Economic Commentary, The Economic and Social Research Institute, hiver, pp. 55-67.
- Bergin, A., J. Fitz Gerald et I. Kearney (2002), « ½ The macroeconomic effects of using fiscal instruments to reduce greenhouse gas emissions », *Paper at ESRI Energy Policy Research Centre Conference on Efficient and Fair Policies on Global Warming*, 11 décembre, Dublin.
- Blöndal et Scarpetta (1997), *La retraite anticipée dans les pays de l'OCDE : le rôle des systèmes de sécurité sociale*, *Revue économique de l'OCDE*, n° 29.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333.
- Boyle, Richard et Peter C. Humphreys (2001), « A New Change Agenda for the Irish Public Service », CPMR Discussion Paper 17, Institute of Public Administration.
- Callan, T., D. Madden, et D. McCoy (2003), *Budget Perspectives*, The Economic and Social Research Institute, octobre.
- Callan, T., Keeney, M., Walsh, J. (2002), *Budget 2003: Analysis of the Distributional Impact*, *Quarterly Economic Commentary*, The Economic and Social Research Institute, hiver, pp. 36-40.
- Callan, Tim et Colm Harmon (1999), « The economic return to schooling in Ireland », *Labour Economics* 6.
- Callen et Keeney (2002), « Taxes, Benefits and the Financial Incentive to Work: Evolution and Policy Impacts », *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*.
- Clancy, Patrick (2001), « College Entry in Focus: A Fourth National Survey of Access to Higher Education », Higher Education Authority.
- Commission européenne (2000), « Study on investment and employment related to EU policy on air, water and waste », *Direction générale de l'environnement*, septembre, Bruxelles.

- Commission européenne (2001), « La Commission propose la ratification du Protocole de Kyoto et un système d'échange de droits d'émission », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 23 octobre.
- Commission européenne (2002), « Mise en œuvre de la Directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles », Bruxelles, juillet.
- Commission For Energy Regulation (2002), « Calculation of the 2003 PSO levy », *Information Paper CER/02/179*, 22 octobre.
- Community Support Framework (CSF) Evaluation Unit (1999), *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000-2006*, Dublin.
- Comptroller and Auditor General (2001), « Report on Value for Money Examination: The Expenditure Review Initiative ».
- Cowi (2002), « Heavy metals in waste », *Report to the European Commission DG ENV*, février, Danemark.
- CPE – Comité de politique économique, (2001), *Budgetary Policy Challenges Posed by an Aging Population*, Bruxelles, 24 octobre 2001.
- Criqui, P., O. Blanchard et A. Kitous (2002), « Après La Haye, Bonn et Marrakech : le futur marché international des permis de droits d'émissions et la question de l'air chaud », Cahier de Recherche n°27, Institut d'économie et de politique de l'énergie, Grenoble.
- Cronin, C., et D. McCoy, (2000), *Fiscal Sustainability When Time is on Your Side*, Fiscal Sustainability, Banca d'Italia, janvier, pp. 681-723.
- DCFA (Department of Social and Family Affairs) 2002, *Actuarial review of the Financial Condition of the Social Insurance Fund*, Government Actuary Department, juin 2002. <http://portal.welfare.ie/publications/allpubs/actuarial.pdf>.
- Deloitte & Touche (2001), « Value for Money Audit of the Irish Health System », juin 2001.
- Denny, K., et Guiomard, C., (1997), *Road Infrastructure and Productivity in Irish Manufacturing*, University College Dublin Working Centre for Economic Research Paper n° 97/6.
- Denny, Kevin et Colm Harmon (2001), « Ireland », in C. Harmon et al. (dir. pub.), *Education and Earnings in Europe: A Cross Country Analysis of the Returns to Education*, Edward Elgar.
- Department of Environment (1996), *The Financing of Local Government in Ireland*.
- Department of the Environment and Local Government (2002), « Making Ireland's development sustainable », *National Report to the World Summit on Sustainable Development*, Dublin, septembre.
- Department of the Taoiseach (2003), *Sustaining Progress: Social Partnership Agreement 2003-2005*, Dublin, février 2003.
- Dorgan S. (2002), *Is FDI necessary in post Celtic Tiger Ireland?*, Strategy Statement, www.ida.ie/news/showRelease.asp?storyid=28.
- Duffy D., J. Fitz Gerald, J. Hore, I. Kearney et C. MacCoille (2001), *Medium term Review, 2001-2007*, The Economic and Social Research Institute.
- Duffy, D. (2002), *A Descriptive Analysis of the Irish Housing Market*, Quarterly Economic Commentary, The Economic and Social Research Institute, été, pp. 40-55.
- Duffy, D., J. Fitz Gerald, I. Kearney et D. Smyth (1999), *Medium-Term Review, 1999-2005*, The Economic and Social Research Institute.
- Environmental Protection Agency (2000), *Ireland's Environment: A Millenium Report*, février, Wexford.

- Environmental Protection Agency (2002), *Environment in Focus 2002*, février, Wexford.
- Environmental Protection Agency (2002), *Water Quality in Ireland 1998-2000*, Wexford.
- Environmental Resources Management (2002), « Limitations and reduction of CO₂ and other greenhouse gas emissions in Ireland », in association with Byrne O'Cleirigh and Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Eunomia (2002), « Costs for municipal waste management in the EU », *Final Report to the Directorate General Environment of the European Commission*, Bruxelles.
- FAS, *The Irish Labour Market Review 2002*.
- Fitz Gerald, J. (2002), *The Macro-Economic Implications of changes in Public Service Pay Rates*, Quarterly Economic Commentary, hiver, 43-58.
- FMI, (2002), *Staff Report for the Article IV Consultation*, www.imf.org.
- Higher Education Authority (HEA) (2002), « Creating and Sustaining the Innovation Society », Dublin.
- Honohan, P.,(2000), *Ireland in EMU: Straitjacket or Skateboard?*, Irish Banking Review, hiver, 15-31.
- Honohan, P., B. Maître et C. Conroy(1998), *Invisible Entrepôt Activity in Irish Manufacturing*, Irish Banking Review, été, 22-37.
- Honohan, Patrick (1999), « Fiscal Adjustment and Disinflation in Ireland: Setting the Macro Basis of Economic Recovery and Expansion », in F. Barry (dir. publ.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press.
- Hughes, G., PJ O'Connell et J. Williams (2003), *Market Forces and Company Training in Ireland*, ESRI Seminar paper, janvier.
- Humphreys, P. et M. Worth-Butler (1999), « Key Human Resource Management Issues in the Irish Public Service », Committee for Public Management Research Discussion Paper 10.
- INDECON (2002), *Evaluation of the Public Transport Priority*, Report prepared by Indecon International Economic Consultants for the NDP/DSF Evaluation Unit.
- Kavanagh, C., (1997), *Public capital and private sector productivity in Ireland 1958-1990*, Journal of Economic Studies, 24 (1/2), pp. 72-94.
- Knox, Colin et Richard Haslam (1999), « Local and regional reforms », in Neil Collins (dir. pub.), *Political Issues in Ireland Today*, Manchester University Press.
- Lenain, P. et A. Vourc'h (2001), « Comment encourager une croissance écologiquement durable en France? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 314, Paris.
- LTIG- Long-Term issues Group (1999), *Long Term Issues Group Paper*, Dublin, Department of Finance.
- Lundsgaard, J. (2000), « Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 331, Paris.
- MacCoille, C. et D. McCoy (2001) « Smoothing Adjustment Through Modified Wage Bargaining », *Irish Banking Review*, hiver, pp 15-26.
- Millar, M. O. Karapchian et T. Verheijen (1998), « Public Management Reform in Ireland », in T. Verheijen and D. Coombes (dir pub.), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar.
- Murray, J. A.(2001), « Reflections on the SMI », The Policy Institute at Trinity College Working Paper, www.policyinstitute.tcd.ie/publications.html.

- National Economic and Social Council (2002b), « An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise », novembre 2002.
- National Economic Social Council (2002a), « Achieving Quality Outcomes: The Management of Public Expenditure », décembre 2002.
- NDP/CSF Evaluation Unit (2002), *Evaluation of Investment in the Road Network*, Dublin.
- NDP/CSF Evaluation unit, Department of Finance, (2002), « Employment and Human Resources Development Operational Programme: Evaluation of Provision and Targeting of Measures », juillet.
- Nordhaus W. D. (2001), *Alternative Methods for Measuring Productivity Growth*, NBER Working paper n° 8095, janvier.
- OCDE (1997), *Budgétisation moderne*, Paris.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE*, Irlande, Paris.
- OCDE (2000), *Examens des performances environnementales*, Irlande.
- OCDE (2001a), *Études économiques de l'OCDE*, Irlande, Paris.
- OCDE (2001b), *Études économiques de l'OCDE*, Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (2001c), *La réforme de la réglementation en Irlande*, Paris.
- OCDE (2002), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2001), *Mesurer la productivité : Manuel de l'OCDE. Mesurer la croissance de la productivité par secteur et pour l'ensemble de l'économie*, mars 2001.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001), *Fiscalité et économie : Analyse comparative des pays de l'OCDE*.
- O'Connell P. J. (2002), *Are They Working? Market Orientation and the Effectiveness of Active Labour-Market Programmes in Ireland*, *European Sociological Review*, Vol. 18, n°1, 65-83.
- O'Connell, (2002), « Employability », *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*.
- O'Halpin, Eunan (1998), « Changing Relationship? Parliament and Government in Ireland », in Philip Norton (dir. de publ.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Frank Cass Publishers.
- O' Leary, J. (2002), *Benchmarking the Benchmarkers, Quarterly Economic Commentary*, The Economic and Social Research Institute, hiver, pp. 77-91.
- O'Riordan, J. et P.C. Humphreys (2002), « Career Progression in the Irish Civil Service », *Committee for Public Management Research (CPMR) Discussion Paper 20*, Institute of Public Administration.
- PA Consulting Group (2002), *Evaluation of the Strategic Management Initiative/Delivering Better Government Modernisation Programme*.
- Partenaires européens pour l'environnement (2002), *Private and Public Transport, Mobility, Communication and Urban Issues*, Bruxelles, disponible sur le site www.epe.be/workbooks/tcui/index.html.
- Peter Bacon & Associates (2002), *Strategic Review and Outlook for Waste Management Capacity and the Impact on the Irish Economy*, juillet.
- Public Service Benchmarking Body (2002), *Report of the Public Service Benchmarking Body*, Dublin, juin 2002. www.finance.gov.ie/publications/otherpubs/Bench.PDF.

- Représentation de la Commission européenne en Irlande, (2002), www.euireland.ie/news/agri/FarmFeature/farmfeature18.htm.
- Ruane, F. et R. Lyons (2002), *Wage Determination in the Irish Economy*, Quarterly Economic Commentary, The Economic and Social Research Institute, hiver 2002, pp. 59-76.
- Scott, S., J. Curtis, J. Eakins, J. Fitzgerald et J. Hore (2001), *Environmental Accounts: Time Series + Eco-taxes*, ESRI, Dublin, février.
- Wiley, Miriam M (2001), « Reform and Renewal of the Irish Health Care System: Policy and Practice », *Budget Perspectives*, The Economic and Social Research Institute.

*Annexe I***Propositions anti-inflation**

Une initiative anti-inflation a été proposée dans le cadre du nouvel accord de partenariat social *Maintenir les progrès* (Department of the Taoiseach, 2003). Les mesures anti-inflation proposées doivent être coordonnées par un Groupe spécial qui établira un plan d'action détaillée et en suivra l'application. L'accord prévoit un certain nombre d'initiatives décidées conjointement par les employeurs et les syndicats, avec pour objectif de ramener l'inflation vers la moyenne de la zone euro. Les actions suivantes sont prévues :

- a) Une mise en œuvre plus énergique de la politique de la concurrence, notamment à l'égard des secteurs où existent des obstacles indus à l'entrée.
- b) L'accélération des études des services professionnels engagées à la suite de l'examen du régime réglementaire de l'Irlande par l'OCDE.
- c) Les prix excessifs doivent donner lieu à des enquêtes dans les secteurs où les hausses de prix n'apparaissent pas justifiées par les conditions du marché.
- d) Des mesures seront prises pour atténuer la hausse considérable des coûts d'assurance.
- e) Au cours de la durée de l'accord, la politique budgétaire tiendra compte de l'objectif d'inflation proposé. Les dépenses publiques devraient éviter de favoriser une demande excédentaire dans l'économie.
- f) Une campagne d'information publique sera entreprise pour améliorer la prise de conscience du niveau des prix parmi les consommateurs.

Petite économie ouverte au sein d'une vaste union monétaire, l'Irlande a une inflation largement déterminée par des facteurs externes, notamment le taux de change. À moyen terme, toutefois, les initiatives visant à développer la concurrence et à enquêter sur les hausses de prix sectorielles devraient avoir un impact important par le biais de gains de productivité et d'une limitation des pouvoirs de tarification des quasi-monopoles dans certains secteurs. Par ailleurs, ces dernières années l'indice des prix à la consommation a reflété les variations des prix administrés qui incluent un relèvement des droits d'accise sur le tabac et une série de majorations des tarifs des services publics. Si toutefois l'inflation endogène est efficacement combattue, les mesures devraient aussi viser à réduire la demande excédentaire et à accroître la capacité d'offre de l'économie.

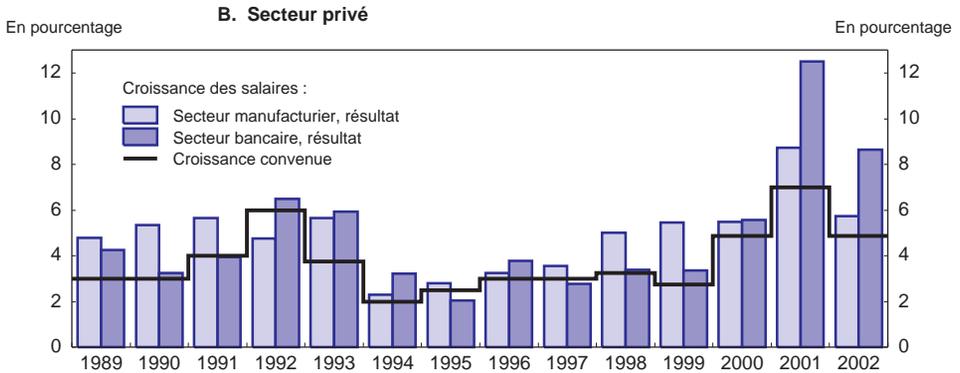
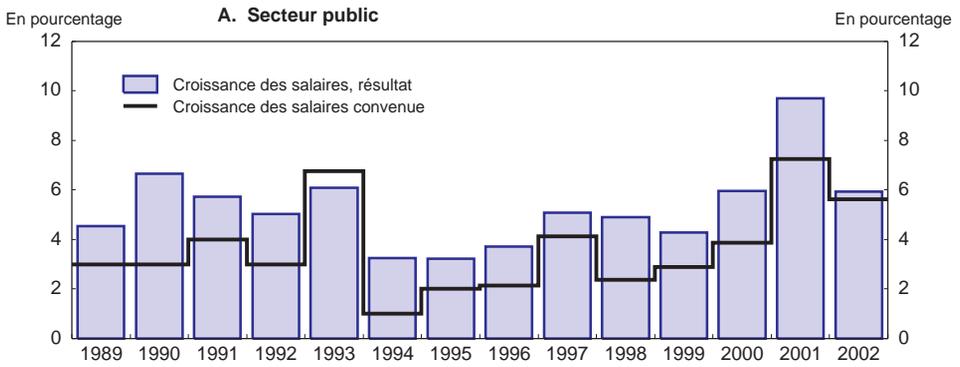
Annexe II

Le partenariat social en Irlande

La série actuelle d'accords trouve son origine dans la situation médiocre de l'économie et des finances publiques entre le milieu et la fin des années 80. En 1987, le nouveau gouvernement issu des élections a entrepris de rééquilibrer les finances publiques en pratiquant des coupes relativement sévères dans les dépenses. Le Programme pour la reprise nationale (PNR), premier des accords du type actuel, représentait un élément clé du processus, et se signalait par la volonté de dégager un consensus sur les négociations salariales et d'instaurer une structure coûts/salaires qui renforcerait la compétitivité de l'économie. Ce modèle se fondait sur un accord entre les partenaires sociaux – gouvernement, employeurs et syndicats – pour limiter les hausses de salaire en contrepartie d'autres concessions. Initialement, la pièce maîtresse du dispositif était une réduction progressive du fardeau fiscal des ménages. Ce modèle a perduré, et par la suite les négociations se sont élargies de manière à inclure les organisations agricoles et les associations communautaires, tandis que les derniers accords ont englobé les questions sociales et communautaires. En revanche, les entreprises multinationales n'ont pas participé à ce processus.

Le graphique A1 compare les taux de majoration des salaires négociés à l'échelon central et les résultats effectifs dans les trois secteurs pour lesquels des données salariales sont disponibles à structure d'emploi inchangée. Il en ressort que les modalités salariales des accords ont été en général sensiblement dépassées. Toutefois, le caractère centralisé des négociations a probablement contribué à atténuer les conflits du travail.

Graphique A1. Accords de partenariat social



Source : Ministre des Finances et Office central de statistiques.

*Annexe III***Problèmes liés à la mesure de la productivité en Irlande****Mesures de la productivité macroéconomique**

Les ratios de productivité associent des mesures de la production avec un ou plusieurs facteurs de production. L'indicateur de productivité le plus répandu est la productivité de la main-d'œuvre, qui relie la production à l'apport de main-d'œuvre. Au niveau macroéconomique, la croissance de la productivité est mesurée par la différence entre la croissance de la production et la croissance de l'emploi. La forte croissance de l'Irlande au cours de la dernière décennie a été principalement tirée par l'emploi et n'a pas reflété une hausse exceptionnelle de la productivité, celle-ci étant robuste mais nullement spectaculaire. Un certain nombre de facteurs peuvent conduire à exagérer la composante productivité. Le problème à cet égard réside dans la façon dont la production est mesurée. Parmi les pays de l'OCDE, l'Irlande se signale par l'ampleur de l'écart entre les mesures de la production dans l'optique du produit intérieur brut (PIB) et du produit national brut (PNB). L'écart entre PIB et PNB tient aux paiements de facteurs nets de l'étranger. Ces paiements reflètent surtout les profits élevés et croissants des entreprises multinationales et occasionnent des fuites importantes dans l'économie irlandaise. De fait, une grande partie de ces bénéfices correspond à des marges élevées dans des secteurs tels que les technologies de l'information, les produits pharmaceutiques et les concentrés pour boissons gazeuses. Le faible niveau de l'impôt sur les sociétés dans ces secteurs attire fortement les entreprises qui dominent le secteur des multinationales en Irlande. L'incitation à comptabiliser des bénéfices élevés en Irlande pour profiter d'une fiscalité des sociétés plus légère est susceptible d'amplifier la part de la valeur ajoutée nette effectivement réalisée en Irlande par ces entreprises. En conséquence, l'utilisation de l'indicateur de la production fondé sur le PIB pour un niveau d'emploi donné risque d'exagérer fortement la mesure de la productivité (tableau A1).

Agréger la croissance de la productivité dans les différents secteurs

Ce problème de la mesure de la productivité en Irlande apparaît également quand on veut calculer la croissance globale de la productivité dans l'ensemble des secteurs. La démarche de base consiste à utiliser un indice quantitatif pour l'industrie dans son ensemble, chaque branche étant pondérée en fonction de sa valeur ajoutée brute en proportion du total (OCDE, 2001). Ici encore, le problème tient à la forte présence des entreprises multinationales dans l'économie irlandaise. Les sociétés multinationales sous contrôle étranger représentent une proportion de la capacité manufacturière plus élevée en Irlande que dans tout autre pays de l'UE. En particulier, l'informatique, les produits chimiques et les concentrés pour boissons gazeuses dominent la croissance de la production manufacturière. Le secteur de la chimie a actuellement un poids de plus de 30 pour cent en volume si on le mesure par la valeur ajoutée brute. La production industrielle en volume des industries manufacturières

Tableau A1. **Croissance de la productivité**
En pourcentage

	Mesure de la production utilisée	
	PIB réel	PNB réel
1996	4.5	4.2
1997	7.0	5.6
1998	0.5	-0.1
1999	4.8	2.5
2000	5.3	6.0
2001	2.8	1.7

Source : CSO National Accounts et Quarterly National Household Survey.

a augmenté de quelque 180 pour cent entre 1995 et 2002. Mais si l'on exclut le secteur des produits chimiques, la croissance est ramenée à moins de 80 pour cent sur la même période.

Les entreprises multinationales dominent le secteur de la chimie, et leurs bénéficiaires représentent une proportion considérable de la valeur ajoutée. Beaucoup d'entre elles se caractérisent par une part relativement faible de la main-d'œuvre, tandis qu'une faible proportion de la valeur ajoutée brute est distribuée à la main-d'œuvre locale. Par conséquent, les niveaux élevés de production de ces sociétés ne se traduisent pas dans les revenus en Irlande. Toutefois, quand on analyse la croissance de la production, on ne saurait exclure un secteur qui représente apparemment une proportion considérable de l'industrie dans son ensemble. Afin de corriger ce biais des chiffres de la production, il vaudrait mieux ne pas exclure les secteurs qui contribuent à la distorsion mais utiliser pour chaque branche des pondérations de la masse salariale plutôt que des pondérations de la production, ce qui permettrait de prendre en compte l'effet réel des divers gains de productivité sur l'économie. Si les pondérations de la masse salariale sont utilisées à la place des pondérations de la production dans les diverses branches d'activité, il apparaît que la production a augmenté d'environ 115 pour cent sur la période 1995-2002 (tableau A2). C'est là encore une réduction considérable par rapport à la hausse de 180 pour cent mesurée lorsqu'on utilise uniquement les coefficients de pondération de la production.

Les secteurs à forte présence multinationale tels que la chimie et les TIC se caractérisent aussi par le rendement élevé des capitaux investis et par l'importance des services non industriels, notamment les redevances et les honoraires de consultants. Cela signifie que, outre les matières physiques et les autres catégories d'intrants types, ce segment de l'industrie manufacturière irlandaise consomme des ressources invisibles ou immatérielles pour générer la valeur mesurée de la production. Ces ressources immatérielles reflètent les connaissances technologiques, scientifiques/de marché, les marques et d'autres éléments, qui contribuent à la puissance de marché et à la valeur marchande. À ce sujet, on a parlé de «transit invisible», dans la mesure où ces facteurs intangibles arrivent et partent comme des cargaisons. Ces biens incorporels ne sont pas sensiblement modifiés dans le processus mais ils sont nécessaires pour les activités de certains secteurs manufacturiers et peuvent générer une forte valeur ajoutée. Les propriétaires de ces facteurs immatériels, en règle générale des sociétés parentes ou associées de l'entité qui a une production manufacturière en Irlande, sont rémunérés par des redevances, des droits de licence et des dividendes ainsi que d'autres distributions. Ces facteurs intangibles sont présents dans toutes les économies,

Tableau A2. **Indices de la production en volume : secteur manufacturier**
Indice 1995 = 100

	Pondérés en fonction de la production	Pondérés en fonction de la masse salariale	% de variation par rapport à novembre 1994 ¹	
			Pondérés en fonction de la production	Pondérés en fonction de la masse salariale
1994-nov.	91.09	94.22	0	0
1995-nov..	111.10	109.90	22	17
1996-nov.	123.43	120.81	36	28
1997-nov.	146.58	136.30	61	45
1998-nov.	169.80	153.23	86	63
1999-nov.	198.13	167.91	118	78
2000-nov.	241.06	199.56	165	112
2001-nov.	220.80	183.01	142	94
2002-nov.	252.22	203.27	177	116

1. Cette période est utilisée pour faire des comparaisons annuelles avec les données disponibles les plus récentes, c'est à dire celles de novembre 2002.

Source : ESRI.

mais le secteur manufacturier irlandais y recourt davantage que d'autres en raison de l'ampleur de la présence étrangère, et du fait que ces sources de valeur marchande ne sont guère générées en Irlande par des processus tels que la recherche-développement (R-D). La part élevée des services non industriels dans la mesure de la production sectorielle nette a pour résultat d'amplifier la valeur ajoutée en Irlande, de sorte que les mesures de la productivité sont artificiellement gonflées.

Les branches qui dominent le secteur industriel irlandais se caractérisent en général par une faible part de main-d'œuvre et d'importants achats de services non industriels. En 2002, le secteur industriel (bâtiments inclus) a représenté plus de 40 pour cent de la valeur ajoutée brute, qui sert de base pour les mesures du PIB. À l'intérieur du secteur industriel, les concentrés de sodas (NACE 1589), la reproduction d'enregistrements informatiques (NACE 2233) et la fabrication d'autres produits chimiques organiques de base (NACE 2414) se distinguaient par la part exceptionnellement faible de la main-d'œuvre dans la valeur de la production, selon le recensement de la production industrielle de 1999. Ces trois sous-secteurs représentaient plus d'un tiers de la valeur ajoutée produite dans le secteur industriel en 1999. Ils affichent une très forte productivité en termes de valeur de la production rapportée aux effectifs, tandis que le ratio coût de main-d'œuvre/services non industriels est très élevé, à la différence d'autres branches des industries manufacturières (tableau A3).

En général, la mesure de la production et, partant, de la croissance de la productivité recèle des écueils nombreux et complexes pour une petite économie ouverte où les entreprises multinationales sont très présentes. Dans les comparaisons internationales, l'Irlande se distingue par une croissance de la productivité exceptionnelle lorsqu'elle est mesurée par la productivité du travail, mais ce résultat est dû largement à la forte présence des entreprises multinationales (maximisée par l'utilisation du PIB pour les calculs de la productivité). Cet effet est accentué par la structure inhabituelle du secteur manufacturier irlandais, et en particulier par la prédominance de la chimie. Les gains de productivité supposés ne se traduisent pas souvent par une progression comparable des revenus irlandais, ce qui implique

Tableau A3. Productivité et activités de type « transit »

	Productivité	Indicateur de transit
	Valeur de la production par salarié	Coût de main-d'œuvre/coûts des services non industriels
	1 000 livres irlandaises	%
Concentrés de sodas	1 803.4	2.9
Produits chimiques organiques	2 072.4	5.3
Reproduction d'enregistrements informatiques	981.8	5.8
Autres industries manufacturières	178.7	97.6

Source : CSO Census of Industrial Production 1999.

qu'ils sont largement surévalués. Pour obtenir une mesure plus appropriée de la productivité, il convient de ne pas exclure les secteurs responsables de l'amplification des gains de productivité dans les calculs, mais d'adopter de nouveaux indicateurs qui prennent en compte de multiples facteurs de production (Nordhaus, 2001). En outre, les écarts de croissance de la productivité d'une branche à l'autre sont surtout dus à des différences concernant les intrants non mesurés ; par conséquent, il serait préférable d'utiliser comme mesure un indice à chaîne de la croissance de la productivité des différents secteurs pondérés en fonction des parts des dépenses ou des intrants en valeur courante.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2003 09 2 P) ISBN 92-64-10298-1 – n° 53120 2004

ISSN 0304-3363