

**Études économiques
de l'OCDE**

Irlande

ÉCONOMIE

OCDE



Juin 2001

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2000-2001**

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 2001

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. La croissance rapide est-elle tenable ? : problèmes et perspectives	25
Les fondements de la croissance rapide	26
Le processus d'inflation	39
Perspectives et risques	49
II. Une politique économique pour gérer la croissance et le changement	53
Aperçu général	53
Évolution du cadre de l'action gouvernementale	54
Politique budgétaire : l'économie politique d'un excédent	60
Restructuration du secteur public	75
III. La réforme de la réglementation et les progrès dans le domaine de la politique structurelle	81
Améliorer les performances du marché du logement et du marché immobilier	85
Grandes évolutions influant sur la politique de l'emploi et la formation du capital humain	91
Promouvoir des marchés concurrentiels	94
Surveillance du secteur financier	105
IV. Pour une croissance respectueuse de l'environnement	107
Introduction	107
Croissance économique, émissions dans l'atmosphère et engagements	109
Cadre institutionnel et instruments d'action	116
Actions possibles pour atteindre les objectifs environnementaux	122
Priorités actuelles des pouvoirs publics concernant les questions environnementales	129
Conclusions et recommandations	137
Notes	146
Bibliographie	155
Liste des encadrés	
1. Le Plan de développement national	59
2. Résumé des mesures budgétaires, 2001	64

3.	La réforme fiscale	67
4.	Estimation de l'orientation budgétaire	70
5.	Le secteur de la santé publique	78
6.	Résumé des mesures concernant le prix des logements	88
7.	Le décret sur les commerces d'alimentation	98
8.	Les pubs	99
9.	Principales institutions publiques déterminant la politique économique et environnementale	117
10.	L'utilisation de puits de carbone dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pollution	123
11.	Recommandations du Rapport sur les conséquences environnementales des transports irlandais	136
12.	Principaux problèmes touchant l'environnement et le développement et mesures recommandées	141

Liste des tableaux

1.	Demande et production	28
2.	Importance des entreprises à capitaux étrangers dans l'industrie manufacturière	31
3.	PIB par secteur et destination des exportations	32
4.	Soldes nets des paiements courants, des mouvements de capitaux et des opérations financières	33
5.	Tendance actuelle de l'IDE par instrument et par région	34
6.	Tendances à long terme du marché du travail	35
7.	Population et migration	36
8.	Encours des hypothèques sur les logements en pourcentage du PIB en 1998	49
9.	Résumé des prévisions	51
10.	Indicateurs des infrastructures	58
11.	Résumé des budgets de fonctionnement et d'équipement 2000-2001	63
12.	Estimations budgétaires des comptes des administrations publiques	65
13.	Programme de stabilité mis à jour pour 2001	66
14.	Solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles	72
15.	L'emploi dans le secteur public	76
16.	Mise en œuvre de la réforme structurelle – bilan des progrès accomplis	82
17.	Ventilation sectorielle des émissions de gaz à effet de serre, 1990 et 2010	109
18.	Principaux problèmes liés à l'environnement et au développement, performance et mesures prises	113
19.	Instruments d'action : exemples de leur utilisation dans le cadre de la politique environnementale	119
20.	Quelques-uns des principaux éléments du Plan de développement national, 2000-2006	121
21.	Objectifs du projet de Stratégie pour la réduction des concentrations de gaz à effet de serre	124
22.	Qualité des cours d'eau douce en Irlande	129
23.	Pollution des voies d'eau irlandaises en fonction de la source de pollution et du degré de pollution	130
24.	Pollution des cours d'eau douce imputable à l'agriculture	132
25.	Déchets produits en Irlande	133

Liste des graphiques

1.	Le rattrapage des revenus et de la production	25
2.	Évolution du taux de change	27

3.	Croissance de l'emploi et de la population active	29
4.	Entrées nettes d'IDE en provenance des pays de l'OCDE	30
5.	Position concurrentielle : coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière	31
6.	Décomposition de l'écart de production	38
7.	Mesures de l'inflation dans les comptes nationaux	40
8.	Prix des biens échangeables et non échangeables	41
9.	Indicateurs de l'inflation	43
10.	Estimations du NAIRU	44
11.	Prix des logements	46
12.	Prix moyen des logements neufs rapporté au revenu disponible des ménages	47
13.	Taux marginaux d'imposition : 1995 et 2001	68
14.	Évolution du PIB et de certaines émissions	110
15.	Émissions et objectifs pour 2010	111
16.	Émissions de gaz à effet de serre selon le scénario fondé sur le maintien du statu quo, et objectif retenu pour 2012	122

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	37 869	Émigration nette : moyenne 1993-95	2 333
Densité au km ²	54	Immigration nette : moyenne 1996-98	15 267
		Immigration nette : moyenne 1999-2000	19 250
Accroissement de la population : moyenne annuelle 1995-2000	43 120	Population active totale, avril 2000 (milliers)	1 746
Accroissement naturel de la population : moyenne annuelle 1995-2000	20 000	Population active civile occupée avril 2000 (milliers) :	
		Agriculture, sylviculture et pêche	131
		Industrie et construction	476
		Autres secteurs	1 064

L'ÉTAT

Dépenses courantes du secteur public en biens et services, 1999 (pourcentage du PNB)	13	Composition du Parlement (juin 2000) :	Sièges :
Recettes courantes des administrations publiques en 1998 (pourcentage du PNB)	39	Fianna Fail	75
Dette nationale, 1999 (pourcentage du PNB)	59	Fine Gael	54
		Travaillistes	21
		Démocrates progressistes	4
		Verts	2
		Socialistes	1
		Sinn Fein	1
		Autres	8
		Dernières élections générales : juin 1997	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations :		Importations :	
Exportations de biens et services, 1999 (pourcentage du PNB)	114	Importations de biens et services, 1999 (pourcentage du PNB)	96
Principaux produits exportés, 2000 (en pourcentage des exportations totales) :		Principaux produits importés, 2000 (en pourcentage des importations totales) :	
Viandes et préparations à base de viande	2	Produits pétroliers	3
Produits laitiers	1	Produits chimiques et produits dérivés	11
Boissons	1	Produits textiles manufacturés, habillement et chaussures	4
Produits chimiques organiques	20	Machines et matériel de transport	53
Produits chimiques et pharmaceutiques	6	<i>dont :</i>	
Produits textiles manufacturés, habillement et chaussures	1	Machines de bureau	21
Machines et matériel de transport	40	Appareils électriques	12
<i>dont :</i>		Principaux fournisseurs en 1999 (% du total) :	
Machines de bureau	23	Royaume-Uni	32
Appareils électriques	9	Autres pays de la Communauté européenne	22
Principaux clients en 1999 (% du total) :		États-Unis	17
Royaume-Uni	22		
Autres pays de la Communauté européenne	43		
États-Unis	16		

LA MONNAIE

Unité monétaire : livre irlandaise		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières :	
		Année 2000	0.85
		Avril 2001 ²	0.88

1. Préliminaire.

2. Basé sur le taux de parité fixe de la livre irlandaise sur l'euro et de l'euro sur le dollar.

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

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel de l'Irlande par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 19 avril 2001.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 15 mai 2001.

•

L'étude précédente de l'Irlande a été publiée en mai 1999.

Évaluation et recommandations

La croissance a été exceptionnellement rapide, provoquant des pressions sur les infrastructures

Démentant les anticipations d'un ralentissement de la croissance exprimées à l'époque de la dernière *Étude économique* en 1999, l'activité économique s'est envolée l'an dernier avec une croissance nettement supérieure à 10 pour cent, les exportations affichant une progression de quelque 20 pour cent. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat : fermeté de la conjoncture dans la zone OCDE, dynamisme de la demande dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) et taux de change favorable de l'euro. Cette croissance rapide a été associée à d'importants investissements des entreprises rendus possible par la poursuite de fortes entrées d'investissements directs étrangers. L'emploi a augmenté de 6¼ pour cent en 1999 et 4¼ pour cent en 2000, tandis que le taux de chômage tombait au-dessous de 4 pour cent vers la fin de l'année. La progression de l'emploi, la hausse des salaires et la baisse des impôts ont permis à la consommation privée de s'accroître de quelque 8½ pour cent et ont soutenu une forte demande de logements dont les prix ont continué d'augmenter d'environ 15 pour cent en 2000. Malgré la hausse des salaires et des prix, la compétitivité (mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier) s'est en fait améliorée grâce à la croissance extraordinaire de la productivité. Le solde des paiements courants est resté en équilibre, un important excédent commercial compensant le rapatriement des bénéfices réalisés sur le volume croissant de l'investissement direct étranger. La vigueur de l'activité a, cependant, eu également des effets négatifs. Les pressions se sont intensifiées sur les infrastructures, surtout sur le réseau routier et les systèmes de transport public, entraînant une aggravation des encombrements. Ces problè-

mes, ainsi que les fortes tensions inflationnistes ont porté au premier plan des préoccupations des pouvoirs publics la viabilité du processus de croissance, tant à court qu'à moyen terme.

L'écart d'inflation avec les pays de la zone euro s'explique par un ajustement des prix relatifs accentué par l'excès de demande

L'important écart d'inflation entre l'Irlande et les autres membres de la zone euro a constitué une source majeure de préoccupation pour les pouvoirs publics. En effet, après avoir convergé vers les niveaux de la zone euro pendant la marche vers l'UME, le différentiel calculé sur la base de l'indice harmonisé des prix à la consommation s'est creusé, passant d'1½ point de pourcentage en octobre 1999 à 3¼ point l'année suivante et il était encore d'environ 1½ point en mars de cette année. Certains y ont vu le signe d'une grave surchauffe résultant de l'excès de demande. Toutefois, pour fonder une telle interprétation, il faut clairement prendre en compte le processus d'inflation dans une petite économie ouverte, en phase d'expansion au sein d'une zone monétaire commune – ce qui n'est pas toujours facile. Étant donné que les importations et exportations combinées représentent quelque 160 pour cent du PIB, l'inflation en 2000 a été plus fortement influencée en Irlande qu'ailleurs par la faiblesse de l'euro, en particulier par rapport aux monnaies des principaux partenaires commerciaux, notamment la livre sterling et le dollar. Les salaires ont augmenté rapidement dans le secteur des biens échangeables, bénéficiant d'une forte demande, de notables gains de productivité et d'un taux de change favorable. Compte tenu du plein emploi, ces hausses de salaire se sont aussi répercutées sur le secteur interne des biens non échangeables. Toutefois, comme la productivité progressait moins dans ce secteur, l'inflation y a été plus forte. L'appréciation connexe du taux de change réel, qui va probablement continuer pendant un certain temps, est un aspect inévitable du processus d'ajustement dans un pays comme l'Irlande. L'excès de demande, y compris la forte demande dans le secteur des services, fait certes monter les prix des services et les salaires, mais comme les paiements courants sont à peu près en équilibre, il ne serait pas judicieux de dire que jusqu'à présent, l'Irlande se trouve simplement en situation de surchauffe.

Au début de 2001, des signes montraient que l'économie se ralentissait peu à peu pour trouver un rythme plus viable

Selon les projections, la croissance du PIB devrait ralentir à 7¼ pour cent cette année et en 2002, soit un chiffre proche de l'estimation du Secrétariat pour la croissance potentielle à court terme. Deux facteurs sont à la source du retour à des taux de croissance plus normaux. Premièrement, les exportations devraient se ralentir en 2001 à partir du moment où le sommet conjoncturel dans la zone OCDE sera franchi et où la demande de produits liés aux TIC s'affaiblira. L'importance que prendra ce dernier facteur reste incertaine, bien qu'au début de l'année les anticipations d'exportations aient fortement chuté. L'appréciation du taux de change effectif nominal de la livre irlandaise depuis octobre dernier viendra renforcer cette évolution. Le ralentissement des exportations devrait amener à son tour une réduction de l'investissement des entreprises, qui sera partiellement compensée par une augmentation des investissements publics en infrastructures et par le dynamisme de la demande de logements. Deuxièmement, la pénurie grandissante de main-d'œuvre viendra également freiner la croissance. Il se pourrait en effet que l'expansion de la population active ait atteint son maximum en 2000. Même si les modifications actuellement apportées au système fiscal doivent encourager l'activité et l'immigration, la croissance de la population active tombera probablement à moins de 3 pour cent dans les prochaines années. L'inflation devrait pour sa part accuser une décélération compte tenu du ralentissement de la croissance et du léger resserrement des conditions monétaires.

Les craintes d'un atterrissage en catastrophe sont exagérées mais les exportations pourraient fléchir plus que prévu

A court terme, la principale incertitude porte sur l'évolution des exportations. L'Irlande dépend beaucoup plus du marché européen que de celui des États-Unis, mais si l'activité devait se tasser durablement dans ce dernier pays, les entrées d'IDE en Irlande pourraient elles aussi se réduire. Quand bien même l'affaiblissement des perspectives de croissance serait seulement temporaire, certains ont exprimé la crainte qu'il n'entraîne l'éclatement de ce que d'aucuns présentent comme une bulle spéculative des prix des logements, avec des conséquences plus générales pour la consommation par le biais de l'effet de richesse. Il n'existe cependant aucune preuve convaincante de l'existence d'une bulle spéculative, bien que certains prix aient peut-être largement dépassé leur niveau fondamental. En

fait, les indicateurs récents montrent que le rythme de hausse des prix des logements commence à se tempérer. Si les autorités de contrôle du système financier doivent rester vigilantes, l'endettement des ménages est encore relativement faible et les engagements des banques sur le secteur immobilier ne sont pas excessifs, de sorte que les risques de dégradation pourraient pour l'instant rester limités. La croissance pourrait être aussi menacée en cas d'épizootie de fièvre aphteuse, en raison de l'incidence qu'auraient sur le tourisme les mesures de précaution qui devraient alors être prises. Une autre crainte souvent mentionnée (et qui a inspiré une grande partie des décisions de politique récentes) est que les ajustements des salaires et des prix dans un climat de croissance rapide n'enclenchent une dynamique propre qui amènerait un « surajustement », suivi tôt ou tard d'une forte correction. Le risque d'un tel « atterrissage en catastrophe » ne doit pas être non plus exagéré puisque, même si les salaires surréagissaient, la correction ne serait probablement pas brutale mais prendrait la forme d'un ajustement progressif par le biais d'une baisse de l'emploi et des exportations nettes, ce qui entraînerait un déficit des paiements courants. Comme l'Irlande n'a pas de position de balance des paiements à défendre, l'économie disposerait d'un certain temps pour que les salaires réels s'ajustent à la baisse pour retrouver des niveaux appropriés.

L'adhésion à la zone euro a donné une forte impulsion monétaire à l'économie tout en modifiant le cadre de la politique

Avec l'entrée dans la zone euro au début de 1999, les taux d'intérêt ont chuté de quelque 3 points de pourcentage et, l'inflation étant plus élevée que dans le reste de la zone, les taux réels sont tombés à des niveaux exceptionnellement bas. Compte tenu de la faiblesse de l'euro jusqu'au début de cette année, les conditions monétaires ont donc été extrêmement détendues ces dernières années, ce qui s'est traduit par une très rapide expansion du crédit. Face à un choc monétaire de cette ampleur, la politique budgétaire aurait pu en principe être durcie afin de compenser pleinement l'effet exercé sur la demande globale. Et le fait est que la politique budgétaire, mesurée par l'excédent corrigé des influences conjoncturelles, est effectivement devenue plus restrictive tant en 1999 qu'en 2000. Toutefois, il était également manifeste pour les autorités qu'il serait politiquement difficile d'augmenter encore un excédent déjà important.

Les accords nationaux sur les salaires et les impôts, point central de la politique macroéconomique, ne sont peut-être pas l'instrument le mieux adapté aux nouvelles conditions économiques

Préoccupé de maîtriser l'inflation et d'éviter l'apparition d'une spirale salaires-prix, le gouvernement a négocié au début de 2000 le Programme pour la prospérité et l'équité (PPE). Ce programme, le plus récent accord de ce type, couvre la période 2000-2002 et prévoit des hausses de salaires modérées conjuguées à des réductions d'impôt afin d'obtenir une hausse du salaire net allant de 25 pour cent ou plus pour la période allant jusqu'au budget pour 2003. L'accord n'est pas contraignant et la hausse des salaires dans le secteur privé l'an dernier a sensiblement dépassé les limites convenues, les salaires s'élevant pour rééquilibrer le marché du travail. L'argument sur lequel repose l'accord de partenariat est qu'il préserve la paix sociale et fournit une base de négociations dans le secteur privé, servant à ancrer les anticipations. C'est peut-être vrai, mais la question se pose de savoir si la réalisation de cet objectif doit être assurée au prix d'engagements contraignants pour la politique fiscale et, de plus en plus, pour la politique de dépenses publiques. Il serait peut-être judicieux de faire reposer tout accord futur sur des principes généraux régissant la détermination des salaires tout en imposant moins de contraintes à la politique budgétaire que ce n'a été le cas jusqu'à présent.

Il faudra s'attaquer directement aux questions salariales dans le secteur public

La situation dans le secteur public, où l'accord salarial est le plus applicable – et le plus sujet à controverse – constitue un sérieux obstacle à tout relâchement de l'engagement pris par les autorités à l'égard du pacte social. En fait, une grande partie du PPE est consacrée au secteur public. Pour faire face aux tensions croissantes sur les salaires relatifs tant à l'intérieur du secteur public que par rapport au secteur privé, une commission d'évaluation comparative a été créée. L'objectif à atteindre est l'instauration d'un secteur public plus efficace capable de concurrencer le secteur privé au niveau des embauches. Ce problème doit être traité directement mais il n'est pas évident que le mandat de la commission lui permettra de proposer des changements plus fondamentaux des paramètres de l'emploi dans le secteur public.

Le budget pour cette année a été inspiré à la fois par la stratégie de croissance et par l'accord de partenariat social plutôt que par les conditions économiques actuelles

Le budget pour 2001 a été élaboré dans le cadre de la poursuite par le gouvernement de la politique visant à favoriser la croissance et de son engagement déterminé à préserver le PPE. L'effort engagé pour ramener au taux unifié de 12½ pour cent les impôts des entreprises sur les activités n'intéressant que le marché intérieur a été poursuivi. De nouveaux progrès ont été faits sur la voie de la restructuration de la fiscalité des personnes physiques afin d'encourager l'activité, surtout celle des femmes, et d'abaisser les taux marginaux élevés applicables aux travailleurs célibataires des tranches supérieures de revenu. De ce fait, les taux d'imposition supportent désormais tout-à-fait la comparaison avec ceux du Royaume-Uni, pays avec lequel le marché du travail irlandais est étroitement lié par l'immigration. Les décisions budgétaires ont été par ailleurs davantage inspirées par des considérations de redistribution, avec des allègements des impôts sur le revenu pour les bas salaires et de fortes augmentations des prestations pour enfant à charge afin de répondre aux critiques soulevées par le budget précédent. Dans le cadre de la renégociation du PPE en décembre, le taux normal de TVA a été abaissé d'un point de pourcentage et certaines taxes sur les carburants ont elles aussi été réduites pour freiner rapidement la hausse de l'indice des prix à la consommation. Les pensions de vieillesse ont été augmentées d'environ 11½ pour cent. Dans l'ensemble, le coût en année pleine des baisses de l'impôt sur le revenu et des modifications des cotisations de sécurité sociale est de l'ordre de 1.2 milliard de livres irlandaises (1½ pour cent du PIB), après les réductions de 940 millions des dépenses opérées dans le budget pour 2000. Le coût annuel des améliorations apportées aux prestations sociales est d'environ 0.6 milliard de livres (¾ pour cent du PIB), soit, là encore, près du double du niveau de l'année précédente. Les dépenses de fonctionnement devraient augmenter de 10 pour cent, la masse salariale du secteur public s'accroissant de quelque 12 pour cent. Le budget prévoit aussi une nouvelle hausse de 28 pour cent des dépenses d'infrastructure (après une augmentation massive de 38 pour cent en 2000).

Du point de vue macroéconomique, la politique budgétaire pourrait être quasiment neutre cette année...

Malgré ces fortes baisses d'impôt et ces importantes augmentations de dépenses, le gouvernement estime que l'excédent budgétaire ne devrait diminuer que de quelque 0.3 pour cent du PIB cette année pour s'établir à 4.3 pour cent du PIB. Toutefois, l'excédent corrigé des influences conjoncturelles devrait, selon le gouvernement, baisser d'un pourcentage cumulé de 0.7 pour cent du PIB cette année et l'an prochain, avant de se redresser de 1¼ pour cent du PIB en 2003. Cela donne l'impression d'une nette détente budgétaire à court terme alors que l'économie connaît le plein emploi. Toutefois, le gouvernement a adopté des estimations prudentes des recettes fiscales, si bien que la détente initialement prévue pourrait au bout du compte se révéler être une orientation neutre, voire restrictive, comme cela a été le cas les années précédentes. Le Secrétariat ne prévoit qu'une faible baisse de l'excédent cette année, et la diminution apparente, de l'ordre de ¼ pour cent du PIB, de l'excédent corrigé des influences conjoncturelles pourrait s'expliquer par des recettes exceptionnelles au titre de revenu du capital en 2000. Ainsi, les autorités semblent éviter de donner une nouvelle impulsion dans une période où l'économie est en état de plein emploi.

... mais les risques sont plus visibles au niveau microéconomique et dans une perspective d'avenir

Même s'il est difficile de déterminer l'orientation budgétaire globale avec certitude, le secteur public exercera cette année de plus lourdes ponctions sur des ressources limitées. Malgré les tensions sur le marché du travail, la croissance de l'emploi public prévue dans le budget absorbera environ 10 pour cent de l'augmentation probable de la population active. Les crédits accrus accordés à la construction interviennent à un moment où les prix des nouvelles soumissions augmentent déjà parfois de 15 pour cent. Le taux d'activité étant déjà en hausse, les incitations à l'augmentation de l'offre de travail devraient avoir moins d'impact. En résumé, cette année n'est pas le moment idéal pour alourdir la pression sur les ressources et les responsables du budget ont pris plus de risques qu'il n'aurait été sage. Pour l'avenir, le Programme de stabilité envisage un excédent équivalent à 4.6 pour cent du PIB en 2003, mais prévoit pour y parvenir que les dépenses de fonctionnement autres que d'intérêt baisseront de plus de 1 point de PIB. Étant donné les décisions budgétaires actuelles et la difficulté de résister aux revendications de l'opinion à une époque où le budget est largement excédentaire, le projet de contenir les dépenses semble assez ambitieux. Il

conviendrait donc d'envisager de respecter le cadre budgétaire pluriannuel en fixant les enveloppes des ministères. A moyen terme, il est nécessaire de préserver un excédent afin d'atténuer les pressions fiscales à venir en accumulant des actifs financiers pour faire face aux engagements futurs – bien que l'urgence dans ce domaine soit moins pressante que dans la majorité des pays de la zone euro.

Les autorités accumulent des actifs financiers dans le cadre d'un fonds national de pension

Les autorités ont pris une mesure audacieuse en préfinançant les engagements des entreprises privatisées au titre des pensions en 1999 et 2000 (aggravant apparemment par là même la situation budgétaire) et ont maintenant créé un fonds de pension qui recevra au moins 1 pour cent du PIB chaque année jusqu'à 2025. Le fonds représente déjà 6 pour cent du PIB, grâce au produit des privatisations qui lui a été versé en 2000. Les paiements au fonds représentent une transaction financière (hors budget) pour les comptes nationaux, si bien que dans une perspective comptable ils ne feront que diminuer les remboursements de la dette publique. Toutefois, sous l'angle de la politique économique, les cotisations servent à réduire l'excédent des finances publiques et montrent clairement à la population la nécessité de prendre des dispositions pour faire face aux engagements futurs.

Le cadre d'action des autorités est fermement orienté vers la réalisation d'une croissance durable grâce à l'amélioration des infrastructures

Les autorités ont continué de prendre des mesures pour attirer les capitaux mobiles et les technologies en offrant un environnement favorable aux entreprises. Cette stratégie a été adaptée avec succès pour étayer l'élévation régulière des revenus réels : les nouveaux investissements sont associés à des emplois mieux rémunérés que dans le passé, et ils sont aussi orientés, avec une certaine réussite, vers des zones autres que Dublin. En ce qui concerne les infrastructures, le Plan de développement national (PDN) 2000-2006 implique des dépenses de 17.6 milliards de livres irlandaises, entre autres pour les transports, l'eau et l'assainissement. Toutefois, étant donné que les conditions de l'offre sont déjà très tendues dans le secteur du bâtiment, il sera essentiel de procéder à des appels d'offres afin d'attirer plus d'entreprises étrangères de génie civil vers ces activités. Au cas où cet apport extérieur serait insuffisant, il faudrait peut-être envisager de ralentir le rythme des dépenses pour éviter que l'augmentation des dépenses ne serve qu'à couvrir l'élévation des coûts. Le programme d'infrastructure se heurte à un problème

dans la mesure où il intervient avant que le gouvernement n'ait arrêté une stratégie nationale d'aménagement du territoire pour assurer un développement plus équilibré qu'à présent, ce qui pourrait restreindre sur bien des points le choix des autorités. Une telle stratégie devrait porter sur des questions essentielles comme le développement de centres faisant contrepoids à Dublin et l'augmentation la densité de l'urbanisation dans la ville même de Dublin. Il faudra que lors de l'examen à mi-parcours prévu pour 2003, le PDN tienne davantage compte de la stratégie d'aménagement du territoire.

La hausse des prix des logements a beaucoup préoccupé les autorités mais les mesures du côté de l'offre commencent à porter leurs fruits

La hausse rapide des prix des logements l'an dernier a occupé une place importante dans les négociations relatives au PPE. Le gouvernement a mis en place en juillet un troisième ensemble de mesures destinées à la fois à réduire la spéculation, qu'il considérait comme un problème, et à accélérer la cession et la mise en valeur des terrains. Certaines de ces mesures ont été ensuite modifiées au début de cette année en raison de leur incidence sur le secteur locatif. Les procédures de zonage ont été revues pour obliger les collectivités locales à élaborer des stratégies pour le logement et l'on crée actuellement des Zones de développement stratégiques, avec des modalités rapides pour la mise en place de l'infrastructure et l'approbation des plans d'aménagement. Les promoteurs seront frappés d'amendes si leurs terrains ne sont pas mis en valeur dans un laps de temps donné, mesure qui répond en partie à une préoccupation exprimée dans la dernière *Étude*, à savoir que la possession de terres n'est pas assortie d'un impôt sur la propriété non bâtie. Il reste à voir si les responsables de l'aménagement pourront faire face à la tâche, surtout si l'on considère les tensions que provoquera la mise en place simultanée du PDN. Malgré les simplifications des procédures et la limitation du droit de faire appel des décisions d'aménagement, le manque de personnel spécialisé au niveau des collectivités locales pose un problème. Le nombre de logements construits a continué d'augmenter et le rythme de hausse des prix donne depuis peu des signes de ralentissement. Néanmoins, la demande de logements reste élevée en raison des facteurs démographiques et de l'augmentation du revenu disponible des ménages, si bien que la pression des candidats à l'achat va durer encore quelque temps.

Toutefois, il faut encore s'attaquer aux problèmes plus généraux concernant l'urbanisation et la mise en place d'infrastructures

Comme l'attention s'est surtout portée sur la hausse du prix des logements, les préoccupations concernant l'urbanisation désordonnée, l'allongement des déplacements quotidiens et les encombrements endémiques paraissent avoir été reléguées au deuxième rang. Les pressions appliquées l'an dernier pour enrayer la hausse des prix des logements ont donné lieu à des mesures fiscales visant à freiner les activités spéculatives des investisseurs pour alléger les tensions dans le secteur du bâtiment. Il est cependant apparu très vite que ces mesures avaient un effet négatif sur les incitations à développer le parc de logements locatifs, ce qui a amené le retrait en mars de l'impôt foncier antispéculatif. L'expansion urbaine est encouragée en partie par le fait que les externalités et les infrastructures ne sont pas complètement financées. Il n'existe pas de redevance sur la consommation d'eau, bien que la mise en place des installations coûte très cher et qu'il n'y ait pas de taxe locale dans ce domaine. L'*Examen de l'OCDE des performances environnementales* consacré à l'Irlande a recommandé la mise en place d'une taxation de l'eau fondée sur l'installation de compteurs même si elle ne s'applique qu'aux logements neufs. D'autre part, les banlieusards ne paient pas tous les coûts sociaux du transport, les taxes sur les carburants étant trop basses comparées aux externalités en cause. Tant que les prix ne seront pas conformes aux objectifs de l'aménagement, l'extension urbaine restera un domaine préoccupant. Toutefois, l'impression générale qui subsiste est que l'on a fait trop peu trop tard, de sorte qu'il faudra maintenant modifier l'orientation de la politique en matière d'infrastructures afin de soutenir le nouveau système urbain.

L'apport de compétences et de capital humain constitue un élément important de la stratégie pour une croissance durable

Un élément important de la stratégie de croissance a consisté à accroître l'offre des qualifications qu'exige l'économie. A court terme, cela implique une politique de l'immigration privilégiant les compétences, et la formation des chômeurs reçoit désormais plus d'attention. Un grand nombre de personnes occupent des emplois de réinsertion dans le cadre du Programme d'emploi d'intérêt collectif qui n'a pas obtenu de bons résultats du point de vue de la réintégration des chômeurs. Bien que les conditions d'accès à ce programme aient été durcies, il faudrait le liquider plus

vite qu'on ne le prévoit actuellement tout en offrant davantage de places de formation. Le PDN prévoit des investissements substantiels dans la formation de capital humain avec des programmes qui couvrent une large gamme de qualifications de tous les niveaux, ce qui est judicieux. D'autres programmes visent les diplômés de l'enseignement supérieur, mais ici le rôle des fonds publics est plus discutable puisqu'il existe déjà des incitations à l'initiative personnelle. Un fonds national pour la formation a été créé afin d'appuyer les formations en entreprise mais, étant donné les tensions sur le marché du travail, la logique de ce programme, qui doit encore être précisée, n'est pas évidente. Un réseau a été mis en place pour que les entreprises définissent leurs besoins communs de formation, ce qui resserrera les contacts déjà étroits entre entreprises et autorités de l'éducation, qui sont l'une des principales réussites de la stratégie irlandaise.

L'Examen de la réforme de la réglementation donne à l'Irlande des notes élevées pour ses efforts de réforme qui doivent maintenant être poursuivis pour les activités de réseau et la politique de la concurrence

Au fil des ans, le pays a fait des progrès réguliers vers la réduction des obstacles à l'entrée et à l'esprit d'entreprise ainsi que vers l'amélioration de l'ouverture aux forces du marché. D'ailleurs, l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation* consacré à l'Irlande en avril 2001 a conclu qu'à bien des égards, le cadre réglementaire de l'Irlande était assez souple. Toutefois, il faut renforcer la politique de la concurrence. Le transfert à l'Autorité de la concurrence de la responsabilité des fusions et acquisitions est un geste positif, mais il faut encore rendre cet organisme indépendant en matière de budget et de recrutement. Pour aller dans le sens des objectifs de la réforme administrative, les ministères devraient être tenus de demander l'opinion de l'Autorité sur les conséquences pour la concurrence des lois et réglementations nouvelles, opinion qui serait rendue publique avant que le projet ne soit soumis au processus législatif. En ce qui concerne l'application de la loi, particulièrement dans le domaine délicat des ententes injustifiables, l'Autorité devrait avoir le pouvoir de mettre en place un programme de clémence pour les entreprises et les particuliers afin de renforcer ses capacités d'enquête. Il faut aussi prendre des mesures pour mieux familiariser les tribunaux et les juges avec l'application du droit de la concurrence.

La gestion de la fonction publique s'améliore mais il faut encore rendre le travail du secteur public plus efficient et mieux ciblé

Les principaux problèmes de réglementation qui subsistent concernent les inefficiences du secteur public, ainsi que la mise en place inachevée de régimes réglementaires favorables au marché dans certains secteurs de réseau et dans les transports. S'agissant de l'efficacité, le gouvernement applique depuis quelques années l'Initiative de gestion stratégique (IGS) pour moderniser le fonctionnement de la fonction publique. Le système d'élaboration de la législation est en cours de modernisation, les ministères ont dû analyser plus soigneusement leurs résultats et des examens des dépenses ont été mis en place. L'Initiative donne une importance particulière à la promotion de la concurrence ainsi qu'à la protection des intérêts des consommateurs. Dans ce but, une liste de critères pour une réglementation de qualité qui doit servir à évaluer tous les nouveaux projets de loi a été établie. En outre, un groupe de pilotage a été créé afin d'introduire un système plus formalisé d'évaluation de l'impact des réglementations. Il convient de mener à bien ces initiatives dans la mesure où un cadre d'action plus large permettra aussi d'intégrer dans les décisions des objectifs comme ceux qui visent une amélioration des résultats environnementaux, en utilisant les solutions les moins coûteuses. Les critères relatifs à la politique de la concurrence figurant sur la liste de l'IGS sont peut-être trop généraux et il faudra les rendre plus opérationnels dans l'avenir. Il faudra aussi réformer la fourniture des services publics pour qu'elle soit mieux ciblée et plus efficiente. De nombreux domaines, comme l'entretien des logements sociaux et l'approvisionnement en eau, sont gérés par le secteur très cloisonné des collectivités locales. Ce cloisonnement ne permet pas de réaliser des économies d'échelle, et l'absence de concurrence sur le marché n'est pas sans conséquences sur le double plan des coûts et la qualité.

Il faut favoriser la concurrence dans les industries de réseau, surtout dans le secteur de l'énergie

Parallèlement à l'ouverture des industries de réseau conformément aux directives de l'UE, l'Irlande a entrepris de mettre en place des régimes réglementaires favorables au jeu du marché. Des organismes régulateurs indépendants ont été créés dans l'électricité, les télécommunications et les aéroports. Plus récemment, le gouvernement a cherché à améliorer la transparence et la responsabilité de ces organismes et a clarifié leurs relations mutuelles ainsi qu'avec l'Auto-

rité de la concurrence. Ces efforts sont opportuns et doivent s'accompagner d'examen périodiques destinés à évaluer les résultats et les changements qu'il convient d'apporter à l'autorité de réglementation pour faire face à l'évolution de la situation. Dans le domaine des télécommunications où la concurrence est faible, notamment dans le secteur de la téléphonie mobile, de nouveaux progrès doivent être faits. Un projet de nouvelle loi qui élargit le mandat de l'autorité de réglementation et lui donne plus de pouvoirs pour faire respecter les textes représente une évolution positive. Dans le secteur de l'électricité, l'entreprise intégrée en place occupe toujours une position dominante et a également obtenu l'accès aux maigres ressources de gaz, ce qui limite en fait l'entrée d'autres firmes sur ce marché restreint pour les prochaines années. Bien que le contrôle opérationnel du réseau ait été transféré à une nouvelle entité, c'est l'entreprise en place qui en est toujours propriétaire et qui est responsable de son entretien. Une séparation verticale complète résoudrait ce problème de concurrence mieux que la réglementation du comportement dans la mesure l'opérateur serait suffisamment incité à étendre son réseau, ce qui n'est pas actuellement le cas. Toutefois, dans une petite économie comme celle de l'Irlande, le seul moyen d'avancer sera de continuer de développer un marché « pan-irlandais » et peut-être d'imposer le démantèlement partiel des capacités de production de la société dominante. Enfin, l'organisme régulateur de ce secteur risque de voir son travail compliqué par un certain nombre d'objectifs sans rapport avec la concurrence qui lui ont été assignés, y compris la promotion d'une utilisation efficiente de l'énergie. Il conviendra de revoir ses responsabilités, surtout lorsqu'on mettra en œuvre des mesures de plus grande envergure pour traiter les questions d'environnement.

La croissance économique rapide rend difficile le respect des engagements environnementaux internationaux

Malgré les importants investissements prévus dans le cadre du PDN, il apparaît que la politique environnementale actuelle qui combine réglementations autoritaires, investissements directs et subventions n'aboutira pas au respect des accords internationaux, notamment du Protocole de Kyoto et des réglementations de l'UE. Le gouvernement a désormais adopté la Stratégie nationale concernant le changement climatique qui vise à réduire les émissions

de gaz à effet de serre de 20 pour cent par rapport au scénario fondé sur le maintien du statu quo, des économies significatives étant prévues dans les secteurs de l'énergie, du transport et de l'agriculture. Il n'existe pas encore de stratégie pour s'attaquer aux précurseurs d'acide, question qu'il faudra traiter. L'orientation générale de la politique va dans le sens de la mise en place d'une taxation des gaz à effet de serre, mais de nouvelles mesures réglementaires, notamment des accords volontaires avec les émetteurs, sont également prévues. En outre, les autorités manifestent un vif intérêt pour les échanges d'émissions au niveau international, sans restrictions sur le pourcentage d'émissions qui pourrait être couvert par des permis achetés à l'étranger. Il n'est pas du tout impossible que l'Irlande devienne acheteur net de droits étant donné que, compte tenu de ses perspectives favorables sur les plans de la démographie et de la croissance, le respect des limites de Kyoto pourrait se révéler très coûteux au niveau national. En attendant la conclusion d'un accord international, il conviendrait de mettre en place un système d'échanges internes pour les sources fixes, concernant par exemple les quotas d'émissions inutilisés, bien que la taille limitée du marché intérieur interdise probablement d'étendre ce système aux émissions de dioxyde de carbone.

Il faudra utiliser davantage les instruments économiques pour atteindre les objectifs de manière efficiente

Selon les propositions préliminaires pour la nouvelle taxe sur les gaz à effet de serre, les sociétés pourraient conclure des accords avec les autorités sur les émissions, l'utilisation efficiente de l'énergie, etc., qui permettraient par la suite d'obtenir une exonération. Ce système ne constituerait pas la solution la plus économique et serait coûteux à gérer, extrêmement complexe et soumis à des activités de recherche de rente. Pour que la taxe soit efficiente, il faut aussi qu'elle soit fondée sur les équivalents CO₂, mais les propositions ne parlent pas d'appliquer la taxe à la tourbe, source d'énergie à fort taux d'émissions. En fait, même si elle réduit les émissions, la décision de remplacer six vieilles centrales utilisant la tourbe par deux nouvelles pose des problèmes majeurs pour l'instauration d'une telle taxe. De plus, la baisse de certaines taxes sur les carburants dans le budget 2001 va, de ce point de vue, dans la direction opposée. Plus généralement, il serait tout-à-fait

possible de mettre en place des taxes et redevances destinées à signaler les risques environnementaux et d'appliquer le principe pollueur/payeur. Il faut utiliser ces instruments de manière systématique dans des domaines comme l'évacuation des déchets, l'approvisionnement en eau, le contrôle de l'utilisation des engrais et les transports, en raison des externalités qu'ils engendrent.

Résumé

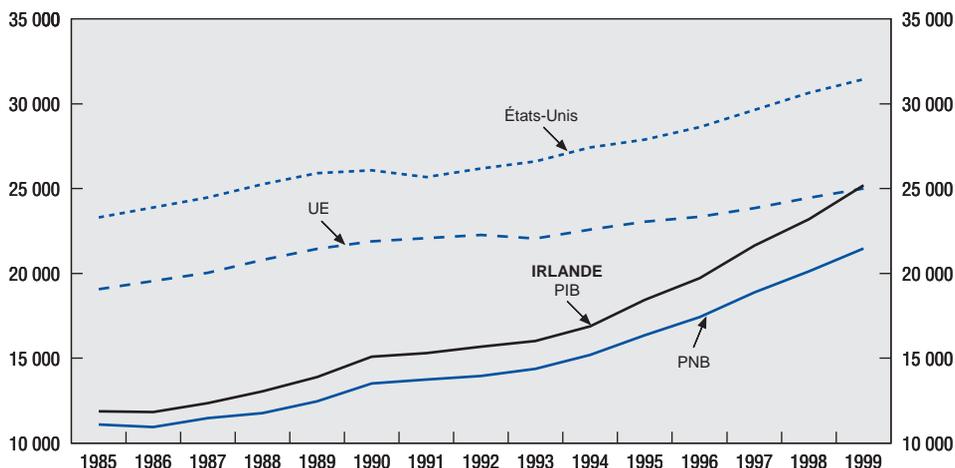
L'Irlande a connu dix années de croissance rapide, au cours desquelles son taux de chômage a été ramené d'environ 14 pour cent à moins de 4 pour cent. Pourtant, au lieu de ralentir comme on aurait pu s'y attendre, l'activité a encore progressé en 2000 à un rythme spectaculaire, nettement supérieur à 10 pour cent, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs exceptionnels qui sont en train de disparaître. La croissance devrait revenir à moins de 8 pour cent, ce qui représente un taux plus tenable. Bien qu'en baisse, l'inflation reste préoccupante, et la disparité des gains de productivité entre les secteurs maintiendra probablement encore pendant un certain temps le rythme de hausse des prix à un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro. Les facteurs de croissance sont solidement enracinés grâce à une démographie favorable, une intensification de la formation de capital humain et un taux élevé d'investissement orienté vers les technologies. Les autorités ont créé un climat d'entreprise favorable qui contribue à la croissance, et cette politique devra être affinée à mesure que la production irlandaise gagnera en valeur ajoutée. Il faudra pour cela poursuivre les réformes afin d'améliorer l'efficacité du secteur public ainsi que la qualité de la réglementation, et ouvrir les marchés plus largement à la concurrence, notamment dans les activités de réseau. Le secteur public, surtout au niveau local, devra être rationalisé et recentré sur la fourniture efficace des services publics. Tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques, la politique budgétaire devrait viser à préserver un excédent important pendant encore un certain temps afin d'atténuer les pressions à venir, par exemple en mettant de côté des fonds destinés à financer les engagements au titre des pensions. Plus généralement, l'accent devra être mis sur l'amélioration des structures économiques, avec notamment la mise en place d'un système efficace d'infrastructures, tout en évitant des

pressions excessives sur les ressources. Pour contenir la demande de nouvelles infrastructures, il faudrait accroître la densité de l'urbanisation dans la région de Dublin. La réforme des systèmes de rémunération dans le secteur public se poursuivant, les accords de partenariat social devront évoluer vers la définition de principes généraux régissant les négociations salariales, et faisant peser moins de contraintes sur les décisions budgétaires. La croissance rapide a également contribué à mettre en lumière les difficultés que pose le respect des obligations internationales en matière d'environnement. Dans ce domaine, les autorités devraient plus largement faire appel à des instruments économiques pour atteindre leurs objectifs au moindre coût. En résumé, l'Irlande a continué d'enregistrer un rythme rapide de croissance dû en grande partie aux conditions favorables qui ont été créées. Il convient maintenant d'affiner les politiques afin d'entretenir le processus de croissance, ce qui permettrait au niveau de vie de continuer à s'améliorer à un rythme spectaculaire dans les années à venir.

I. La croissance rapide est-elle tenable ? : problèmes et perspectives

Entre 1994 et 2000, le PIB réel de l'Irlande s'est accru au rythme annuel moyen de 9 pour cent, portant le niveau de vie mesuré par le PNB par habitant de 67 pour cent à 86 pour cent de la moyenne de l'UE en 1999 (graphique 1). En outre, au lieu de se ralentir comme le prévoyait la dernière *Étude économique* en 1999, la croissance du PIB s'est accélérée l'an dernier pour atteindre près de 11 pour cent. On s'est beaucoup interrogé sur la tenabilité d'un tel taux de croissance qui, du fait de la « surchauffe » de l'économie, risquait de conduire à un atterrissage en catastrophe. Ces craintes ont été alimentées par la hausse rapide des prix des logements, de l'ordre de 20 pour cent par an, par la nette accélération

Graphique 1. **Le rattrapage des revenus et de la production**
PIB et PNB réels par habitant, en dollars EU, taux de change de 1995



Source : OCDE.

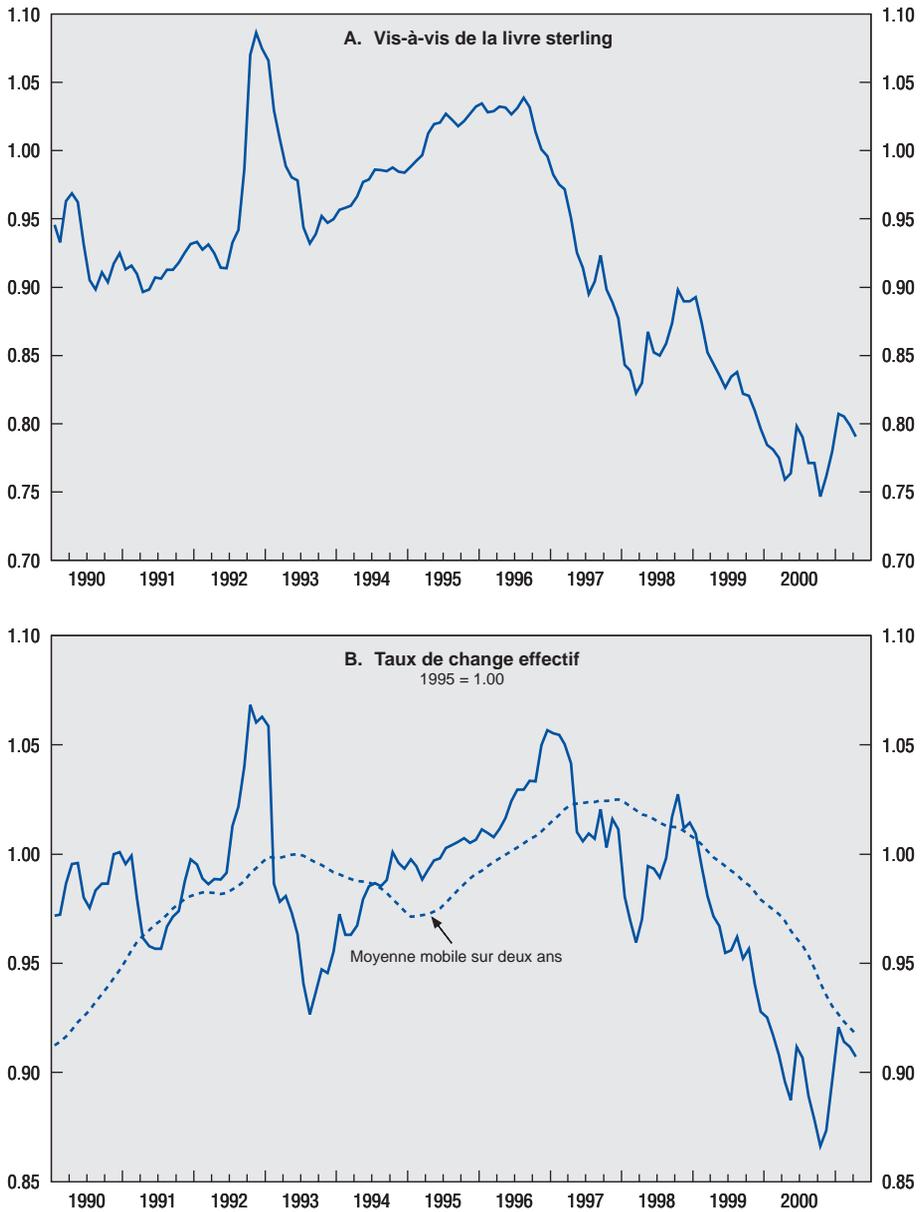
de l'indice harmonisé des prix à la consommation qui s'est établi l'an dernier aux alentours de 6 pour cent. Plus généralement, on s'est demandé comment l'économie pourrait (ou devrait) ralentir d'elle-même – plus précisément, comment et à quel rythme la « compétitivité » de l'Irlande pourrait se dégrader –, et sur le rôle approprié de la politique économique. Il est d'autant plus difficile de répondre à ces questions que les avis divergent sur le niveau tenable du taux de croissance et sur l'ampleur de l'écart conjoncturel entre la production effective et la production potentielle. Le présent chapitre examine d'abord les fondements de la croissance rapide, leur évolution éventuelle et la nature des chocs récents, qui ont peut-être fait monter le taux de croissance au-delà du niveau tenable. Les jugements que l'on peut porter sur la situation actuelle dépendent dans une large mesure de l'interprétation donnée au processus d'inflation. La deuxième section étudie les diverses forces en jeu, notamment les facteurs responsables de la hausse des prix des logements. La dernière section analyse les perspectives de l'économie et les risques qu'elles peuvent comporter.

Les fondements de la croissance rapide

Tendances récentes : atténuation des chocs expansionnistes

Il est probable que le PIB réel a progressé de près de 11 pour cent en 2000, mais cela devrait marquer le sommet du cycle, car les indicateurs récents signalent un ralentissement. Le dynamisme exceptionnel de la croissance s'explique dans une certaine mesure par des facteurs temporaires ou conjoncturels. La faiblesse de l'euro et la fermeté de la livre sterling ont en particulier joué un rôle déterminant : le taux de change effectif s'est déprécié de 15 pour cent entre le premier trimestre de 1999 et le troisième trimestre de 2000 (graphique 2). La demande de la zone OCDE a été elle aussi exceptionnellement forte, le PIB augmentant de 4¼ pour cent en 2000 contre 3 pour cent en 1999, avec l'envolée de la demande de produits technologiques. Grâce à ces facteurs, les exportations de biens et de services se sont accélérées, passant de 12½ pour cent du PIB en 1999 à environ 20 pour cent en 2000 (tableau 1). La production industrielle s'est accrue de 15 pour cent en 2000, tirée par le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) et elle était toujours florissante au dernier trimestre avec un taux de croissance annualisé proche de 30 pour cent. Les entrées d'IDE, qui ont plus que doublé entre 1998 et 2000, ont entraîné une forte demande d'investissements et ont également soutenu la croissance rapide des exportations. Toutefois, vers la fin de 2000, certains de ces facteurs avaient commencé à s'affaiblir, l'euro regagnant une partie du terrain perdu et l'économie des États-Unis se ralentissant. Les ventes de détail ont accusé une décélération au dernier trimestre, avec une croissance réelle annualisée de 4½ pour cent seulement contre environ 10 pour cent précédemment. Des indicateurs avancés comme l'enquête de l'IBEC sur la confiance des entreprises indiquaient également une nette réduction des anticipations concernant la croissance

Graphique 2. Évolution du taux de change



Source : OCDE.

Tableau I. **Demande et production**

Prix de 1995

	1995	1995	1996	1997	1998	1999
	Pourcentage du PIB à prix constants	Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente				
Consommation privée	56.0	4.3	6.3	7.4	7.8	7.7
Consommation publique	14.9	2.8	3.1	5.7	5.1	5.2
Formation brute de capital fixe	17.1	12.7	16.4	17.9	15.5	13.0
Bâtiment et construction	9.7	12.6	18.5	17.6	9.9	10.5
Machines et outillage	7.4	12.9	13.7	18.3	23.3	16.1
Demande intérieure finale	88.0	5.6	7.7	9.3	9.1	8.6
Formation de stocks ¹	1.0	1.5	0.1	0.6	0.3	-1.9
Demande intérieure totale	89.0	7.2	7.8	9.8	9.4	6.3
Exportations de biens et services	76.5	20.0	12.2	17.4	21.4	12.4
Importations de biens et services	65.1	16.4	12.5	16.8	25.8	8.7
Solde extérieur¹	11.5	3.9	1.2	2.5	-0.3	4.5
Produit intérieur brut²	100.0	9.7	7.7	10.7	8.6	9.8
Revenu net des facteurs ¹	-11.3	-2.4	-1.2	-2.5	-1.7	-3.0
Produit national brut²	88.7	8.2	7.4	9.3	7.8	7.8
Revenu national brut disponible		6.3	8.3	9.7	7.8	6.4
<i>Pour mémoire :</i>						
Taux d'épargne des ménages		8.5	7.0	8.0	10.4	9.0
Balance courante (% du PIB)		2.6	2.8	2.4	0.9	0.7

1. Contribution au PIB.

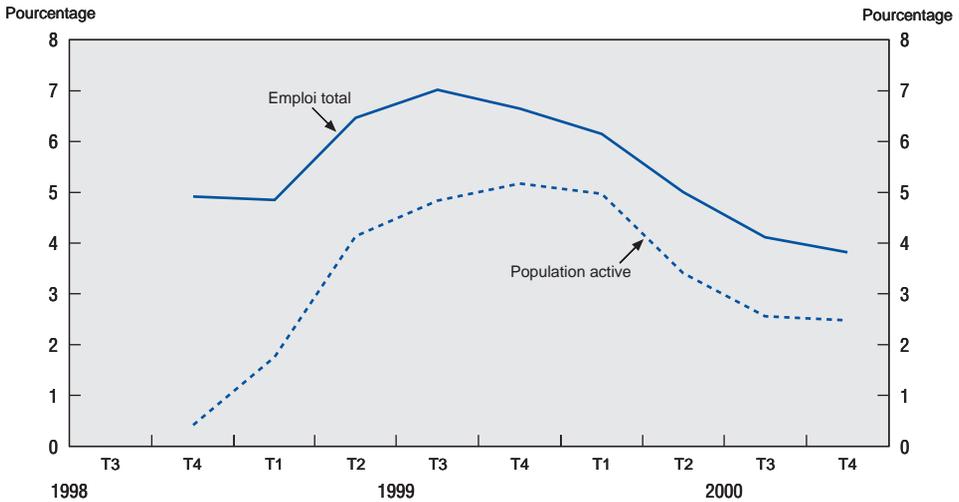
2. Estimations dans l'optique de la dépense.

Source : Central Statistics Office et estimations de l'OCDE.

des exportations et la production pour les premiers mois de cette année. Confirmant cette enquête, l'indice des responsables des achats a montré que la production industrielle s'était ralentie en février.

La consommation privée s'est montrée très dynamique l'an dernier, soutenue par la croissance rapide de l'emploi, la progression des revenus et l'amélioration de la confiance des ménages. On a également observé un puissant effet de rattrapage, les ventes d'automobiles, la construction de logements et l'ameublement s'étant particulièrement bien tenus, grâce notamment à la baisse marquée des taux d'intérêt au moment de l'entrée dans la zone euro en 1999. L'emploi s'est accru de 4¾ pour cent en 2000, après une hausse de 6½ pour cent en 1999, et le taux de chômage était tombé à moins de 4 pour cent à la fin de l'année. On a cependant constaté en cours d'année un ralentissement marqué de la croissance de l'emploi dû en grande partie à la décélération de l'expansion de la population

Graphique 3. **Croissance de l'emploi et de la population active**
Pourcentage annuel de variation



Source : Central Statistics Office.

active (graphique 3). En conséquence, des offres d'emploi non satisfaites ont été enregistrées à tous les niveaux de qualification¹. La pénurie de main-d'œuvre a entraîné une accélération des augmentations de salaires, la hausse de la rémunération par employé dans le secteur des entreprises atteignant environ 8 pour cent en 2000, contre 4 pour cent en 1999. En partie du fait des relèvements d'impôts, de la montée des prix du pétrole et de la faiblesse du taux de change, la hausse des prix à la consommation a culminé à 7 pour cent en novembre avant de diminuer de 1.8 point de pourcentage pour retomber à 5.2 pour cent.

Facteurs de croissance sous-jacents

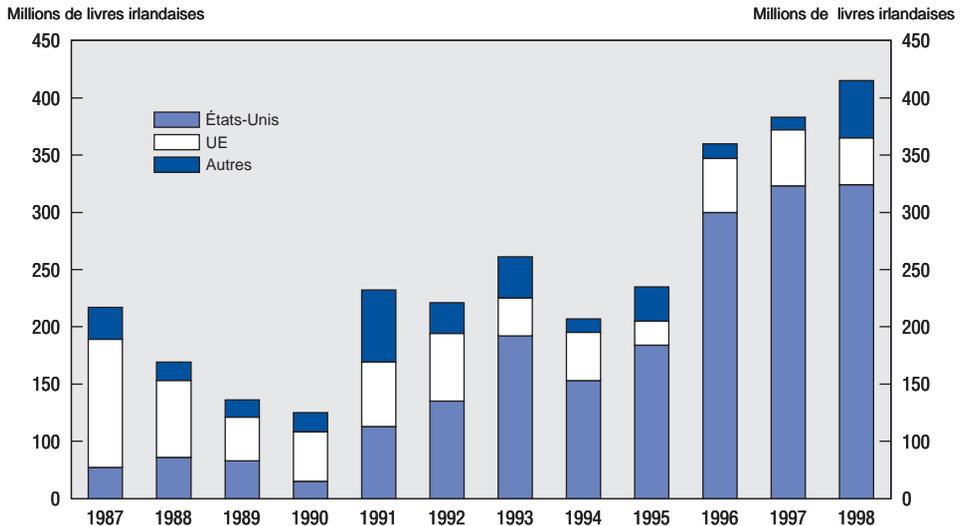
L'essor de l'activité ces dernières années a reposé sur les forces puissantes que sont l'accumulation de capital, la croissance de la productivité, le progrès technologique et une population jeune, instruite et de plus en plus nombreuse. Pour une large part, la rapidité de l'expansion économique depuis 1994 peut être « expliquée » par une augmentation notable de l'utilisation de capital et de travail. L'analyse classique de la croissance suggère qu'environ 4½ points de pourcentage sur une croissance moyenne de quelque 8 pour cent sont dus à l'accroissement des apports de capital et de travail, le reste s'expliquant par l'ensemble des autres paramètres, c'est-à-dire la contribution assurée par l'augmentation de la producti-

tivité totale des facteurs. Ces éléments paraissent assez bien établis et ne semblent pas devoir disparaître bientôt même s'ils risquent de s'affaiblir quelque peu dans les années qui viennent. En outre, un autre facteur prend de plus en plus d'importance : avec l'entrée dans la zone euro, les taux d'intérêt sont tombés à des niveaux très inférieurs à ceux de la période précédente. Les banques irlandaises participent au marché interbancaire de l'euro et, en principe, il sera désormais beaucoup plus facile aux entreprises qui ont leur siège en Irlande et aux consommateurs irlandais d'obtenir des financements où que ce soit dans la zone euro².

Accumulation de capital et progrès technologique

L'investissement direct étranger a joué un rôle important non seulement en fournissant des capitaux mais aussi en transformant l'Irlande en une économie moderne fondée sur la haute technologie. Il en est résulté une intensité accrue de R-D, elle-même liée à l'amélioration de la productivité. Faute d'informations suffisantes sur les paiements internationaux avant 1998, on ne peut retracer avec exactitude l'évolution historique des flux d'IDE vers l'Irlande. Toutefois, selon les estimations du Secrétariat (OCDE, 1999), le volume des entrées d'IDE en Irlande en provenance de pays Membres de l'OCDE a doublé entre 1994 et 1998 (graphique 4). L'IDE a accéléré la transformation de la structure industrielle,

Graphique 4. Entrées nettes d'IDE en provenance des pays de l'OCDE



Source : OCDE, *Annuaire des statistiques d'investissement direct international*, 1999.

Tableau 2. **Importance des entreprises à capitaux étrangers dans l'industrie manufacturière**

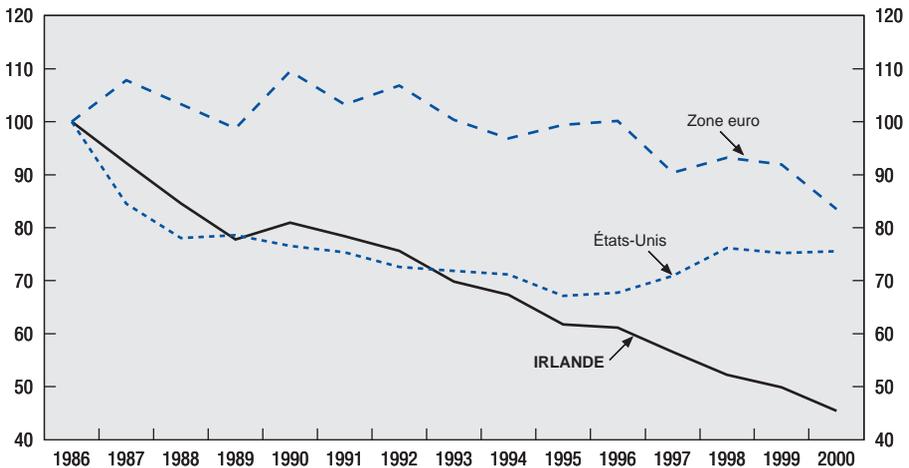
	%					
	1983		1990		1998	
	Entreprises irlandaises	Entreprises étrangères	Entreprises irlandaises	Entreprises étrangères	Entreprises irlandaises	Entreprises étrangères
Production	41	59	32	68	18	82
Emploi	61	39	55	45	53	47

Source : Central Statistics Office.

remplaçant les secteurs traditionnels par des activités à haute technologie. Les entreprises à capitaux étrangers assurent environ 80 pour cent de la production manufacturière totale et emploient près de la moitié des travailleurs de ce secteur (tableau 2). Une conséquence importante du remplacement d'activités à faible productivité par des activités très productives est que les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre ont rapidement baissé, vis-à-vis non seulement des autres pays de la zone euro mais aussi des États-Unis (graphique 5). Même si, on l'a vu, le taux de change effectif nominal s'est déprécié ces dernières années, c'est

Graphique 5. **Position concurrentielle : coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière**

1986 = 100



Source : OCDE.

la croissance rapide de la productivité qui a, de loin, le plus largement contribué à cette amélioration des coûts unitaires de main-d'œuvre.

Le capital-risque est un élément de l'IDE qui devrait contribuer aux progrès technologiques futurs. Les entrées de capital-risque sont extrêmement importantes pour l'Irlande et en 1999 elles représentaient près de quatre fois les investissements gérés par les fonds du pays³. Bien que l'activité nationale dans ce domaine se soit rapidement développée, elle reste encore inférieure à la moyenne de l'UE en pourcentage du PIB. Le montant collecté est passé de 15.8 millions de livres irlandaises à 200 millions en 1999 et a concerné plus de 250 sociétés irlandaises. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, ramené à 12½ pour cent pour les PME dans le budget de cette année, devrait encourager la création d'entreprises et de nouveaux apports de capital-risque.

L'IDE a également modifié la structure des exportations et leur destination. Des sociétés multinationales fabriquent en Irlande des biens de haute technologie tels que matériels et logiciels informatiques, produits chimiques et instruments médicaux pour les exporter vers d'autres pays de l'UE, l'Asie et les États-Unis. En conséquence, la part des exportations destinées au Royaume-Uni s'est fortement contractée, passant de 66 pour cent en 1970 à 20 pour cent en 1999, et celle des ventes aux autres pays de l'UE en dehors du Royaume-Uni est devenue la plus importante, à 45 pour cent en 1999 (tableau 3). La part des exportations vers les pays hors UE, dont près de la moitié vont aux États-Unis, a également augmenté, passant de 25 pour cent en 1970 à 35 pour cent en 1999. Le gonflement des IDE axés sur l'exportation a provoqué une hausse massive de l'excédent commercial, qui s'est fortement accru pendant les années 90, passant d'environ 7 pour cent du PIB en 1991 à 27 pour cent en 2000 (tableau 4). Toutefois,

Tableau 3. **PIB par secteur et destination des exportations**

	1970	1980	1990	1999
PIB par secteur				
Agriculture	17	12	9	4
Industrie	36	37	35	38
Services	47	51	56	58
Destination des exportations¹				
Royaume-Uni	66	43	34	20
Autres pays de l'UE	9	32	41	45
États-Unis	10	5	8	16
Autres	15	20	17	19

1. Les chiffres de 1999 se réfèrent à la période janvier-novembre et reflètent les nouvelles méthodes de collecte des données.

Source : Central Statistics Office.

Tableau 4. Soldes nets des paiements courants, des mouvements de capitaux et des opérations financières

Millions de £ irlandaises

	1998	1999	2000	2000			
				T1	T2	T3	T4
Compte des opérations courantes							
Marchandises ¹	13 996	17 903	21 900	4 466	5 206	6 019	6 209
Services	-7 089	-8 424	-11 453	-2 066	-2 735	-2 953	-3 699
Revenus	-7 389	-9 984	-11 954	-2 589	-2 446	-3 488	-3 431
Transferts courants	1 038	951	824	268	211	-64	409
Balance des opérations courantes	556	446	-683	79	236	-486	-512
Balance des mouvements de capitaux	661	441	952	237	151	11	553
Comptes financiers							
Investissements directs	3 483	10 008	15 445	2 385	2 665	4 873	5 522
Investissements de portefeuille	-6 667	-11 059	38	-4 459	8 522	-4 409	384
Autres investissements ²	5 874	-203	-10 336	3 139	-9 287	1 863	-6 051
Avoirs de réserve	-1 796	1 375	-70	30	-43	-60	3
Balance des opérations financières	894	121	5 077	1 095	1 857	2 267	-142
<i>Erreurs et omissions, net</i>	-2 112	-1 008	-5 346	-1 411	-2 244	-1 792	101

1. Chiffres corrigés en vue de la balance des paiements.

2. Y compris les produits financiers dérivés et les crédits commerciaux.

Source : Central Statistics Office.

l'excédent des paiements courants reste stable, se maintenant entre 0 et 3 pour cent du PIB, dans la mesure où l'excédent commercial est compensé par des sorties nettes au titre du revenu des investissements.

L'IDE a encore augmenté en 1999 et 2000. Selon le Central Statistics Office, les entrées d'IDE ont atteint 14 milliards de livres irlandaises en 1999 et 18 milliards en 2000 contre 6.2 milliards en 1998 (tableau 5). En 1998, les apports des pays de l'UE avaient représenté 3.7 milliards de livres irlandaises, soit légèrement plus que ceux des pays non membres de l'UE. En 1999 et en 2000 en revanche, les entrées en provenance de ces derniers, notamment des États-Unis, ont sensiblement dépassé les apports des pays de l'UE.

La question essentielle est la viabilité de l'accumulation de capital et en particulier de l'accès à l'IDE. A court terme, le ralentissement économique aux États-Unis, pays qui est actuellement le principal investisseur en Irlande, fait naître des inquiétudes quant à la poursuite des entrées d'IDE. Étant donné que de nombreuses filiales de firmes étrangères en Irlande produisent des biens de haute technologie pour les exporter principalement vers les pays

Tableau 5. **Tendance actuelle de l'IDE par instrument et par région**

		1998	1999	2000	2000			
					T1	T2	T3	T4
Entrées d'IDE	Total	6 226	14 013	17 714	2 707	3 303	5 336	6 368
Par instrument	Fonds propres	4 615	6 209	7 988	1 711	1 224	2 875	2 178
	Bénéfices réinvestis	3 463	5 767	8 206	1 475	1 799	2 941	1 991
	Autres formes de capital	-1 852	2 037	1 520	-479	280	-480	2 199
Par région	UE	3 654	4 767	4 132	-274	1 385	2 941	80
	Autres	2 572	9 246	13 581	2 981	1 918	2 395	6 287
IFSC/non IFSC ¹	IFSC	3 412	9 230	10 766	928	2 048	3 172	4 618
	Non-IFSC	2 814	4 783	6 946	1 778	1 255	2 164	1 749
Sorties d'IDE	Total	2 743	4 005	2 269	322	638	463	846
Par instrument	Fonds propres	717	1 735	1 748	235	443	518	552
	Bénéfices réinvestis	1 202	1 465	1 304	384	328	227	365
	Autres formes de capital	824	806	-783	-297	-133	-282	-71
Par région	UE	885	1 189	-634	-57	-51	-553	27
	Non UE	1 858	2 817	2 905	379	689	1 016	821
Entrées nettes d'investissement		3 483	10 008	15 445	2 385	2 665	4 873	5 522

1. L'International Financial Services Centre (IFSC) a été créé en 1987 pour développer un puissant secteur de services financiers internationaux. Des avantages fiscaux particuliers sont accordés aux entreprises inscrites à l'IFSC. Leurs activités doivent être menées pour le compte de non-résidents.

Source : Central Statistics Office. Données initiales tirées de CSO Balance of international payments et de la Banque centrale d'Irlande.

de l'UE, un ralentissement de l'économie des États-Unis ne réduira peut-être pas sensiblement la demande d'exportations irlandaises si bien que l'investissement pourrait continuer⁴. Le fléchissement de l'économie des États-Unis au début des années 90 n'a guère eu d'effet apparent sur les entrées d'IDE en Irlande. En revanche, si la baisse des cours des actions et la diminution de la rentabilité devaient persister pendant un certain temps, on pourrait craindre une contraction des apports d'IDE. En résumé, les flux d'IDE vers l'Irlande seront légèrement affectés par le ralentissement de l'économie américaine, mais ce facteur pourrait n'avoir qu'une incidence limitée aussi longtemps que la croissance économique restera vigoureuse en Europe. A moyen terme, la viabilité des entrées d'IDE dépend de toute une série de facteurs internes, notamment l'offre de travail et, plus généralement, les grandes orientations de la politique économique.

Augmentation de l'offre de travail

La population active a rapidement augmenté sous l'effet conjugué de l'élévation des taux d'activité, de la croissance démographique naturelle et d'un retournement de l'immigration nette. Le taux annuel moyen d'augmentation de la population active pendant la période 1996-2000 a été de 4 per cent, soit le double de la moyenne constatée pendant la première moitié des années 90 (tableau 6, A). L'une des raisons en est la tendance soutenue du taux d'activité, passé de 62.2 à 66.8 pour cent, en grande partie du fait d'une plus forte participation des femmes au marché du travail. Le taux d'activité féminin en Irlande est en effet monté de 39.7 per cent en 1995 à 47.2 per cent en 2000. En outre, à la suite du baby boom des années 70, qui n'a atteint son maximum qu'en 1980, on a observé pendant la seconde moitié des années 90 un gonflement du nombre de primo-demandeurs d'emploi ayant un niveau d'instruction plus élevé. Bien que le niveau moyen d'instruction, toutes générations confondues, reste inférieur à la moyenne de l'OCDE, le pourcentage de la population ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et effectué des études tertiaires est beaucoup plus élevé dans les jeunes générations, et l'écart de niveau d'instruction

Tableau 6. **Tendances à long terme du marché du travail**

	1986-90	1991-95	1996-2000		
A. Marché du travail					
(taux de croissance annuel moyen)					
Population active	0.0	1.9	4.0		
Emploi	0.9	2.0	5.8		
Chômage	15.5	14.4	7.9		
Taux d'activité (moyenne)	62.0	62.6	66.8		
	25 à 34	35 à 44	45 à 54	55 à 64	25 à 64
Pourcentage de la population ayant suivi au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, par groupe d'âge, 1998					
B. Niveau d'instruction					
Irlande	67	56	41	31	51
Moyenne de l'OCDE	72	65	57	44	61
Écart	-5	-9	-16	-13	-10
Pourcentage de la population ayant suivi au moins un enseignement tertiaire, par groupe d'âge, 1998					
Irlande	29	22	16	11	21
Moyenne de l'OCDE	25	23	19	14	21
Écart	4	-1	-3	-3	0

Source : OCDE.

Tableau 7. **Population et migration**
Milliers

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Augmentation de la population	15.3	24.8	34.5	44.3	39.8	42.2
Augmentation naturelle	17.2	16.8	19.5	21.5	21.3	22.2
Migration nette	-1.9	8	15	22.8	18.5	20
Émigrants	33.1	31.2	29	21.2	29	22.3
Royaume-Uni	13.3	14.1	12.9	8.5	10.2	6.3
Reste de l'UE	5.1	5.1	4.1	4.3	4.5	4.3
États-Unis	8.2	5.2	4.1	4.3	5.4	3.2
Immigrants	31.2	39.2	44	44	47.5	42.3
Royaume-Uni	15.6	17.6	20	21.1	21.6	16.4
Reste de l'UE	6.3	7.2	8.1	8.7	10	9.8
États-Unis	3.8	6.4	6.6	4.9	5.7	4.6

Source : Central Statistics Office.

entre la moyenne de l'OCDE et celle de l'Irlande se resserre (tableau 6, B). La forte augmentation de l'immigration nette depuis 1996 a par ailleurs largement contribué à accroître l'offre de main-d'œuvre, en apportant au pays des compétences importantes (tableau 7). L'immigration nette est toujours positive et l'on estime qu'elle s'est élevée à 20 000 personnes en 2000, ce qui représente près de la moitié de l'augmentation annuelle de la population totale. La rapide croissance de l'emploi ces dernières années s'explique aussi par la réabsorption des chômeurs. Ainsi, le taux de chômage est tombé de 14.7 per cent en 1994 à 4.2 per cent en 2000 et celui du chômage de longue durée a affiché une baisse comparable.

Bien que l'on attende un certain ralentissement de la croissance de la population dans les années à venir, elle restera forte par rapport aux normes de l'OCDE. L'immigration est un facteur important dont l'ampleur dépendra dans une certaine mesure de l'action des pouvoirs publics. L'évolution du taux d'activité des femmes, surtout compte tenu de l'élévation du niveau d'instruction, sera cependant déterminante pour la croissance de la population active. Ce taux est aujourd'hui presque égal à la moyenne de l'UE mais encore inférieur aux niveaux atteints au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, avec 47 per cent actuellement en Irlande contre 65 à 75 per cent dans ces autres pays. Quant à savoir dans quelle mesure il se rapprochera de ces niveaux plus élevés, cela dépendra pour une large part de l'évolution des dispositions prises dans le domaine de la garde des enfants.

Conséquences pour le potentiel de production

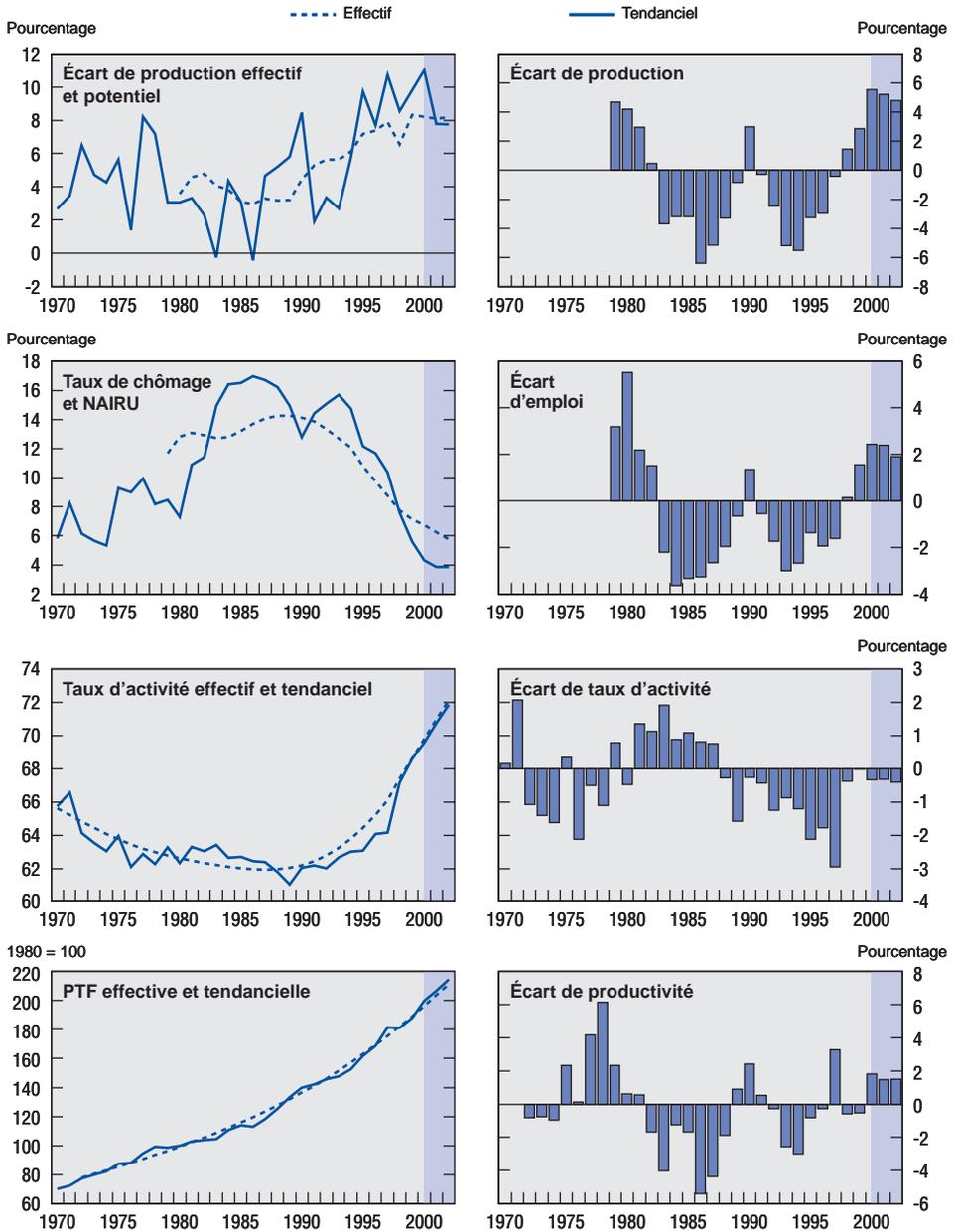
Récapitulant les facteurs de croissance sous-jacents – accumulation de capital, productivité, croissance de la population et de la population active –, le

Secrétariat a estimé le potentiel de production de l'ensemble de l'économie, ce qui permet également de calculer l'écart entre la production effective et la production potentielle) et de porter un jugement sur la conjoncture actuelle. Les estimations de la croissance de la productivité sont obtenues en appliquant un filtre de Kalman à l'évolution passée de cette variable tandis que les limites de l'offre de travail effective sont calculées à partir d'une estimation du NAIRU. Selon l'estimation actuelle du Secrétariat, la croissance du potentiel au cours des dernières années a été d'environ 8¼ per cent et elle va se ralentir progressivement pour atteindre quelque 7½ per cent d'ici 2005. Ce chiffre est un peu supérieur aux estimations établies par d'autres institutions, y compris le gouvernement et la Banque centrale d'Irlande, en partie parce que le taux d'accumulation de capital fait explicitement partie de la méthode utilisée par l'OCDE. Comme la croissance potentielle estimée a été inférieure au taux de croissance effectif ces dernières années, l'estimation du Secrétariat implique un écart conjoncturel de l'ordre de 5.5 per cent du PIB actuellement, ce qui n'est que légèrement supérieur aux autres estimations (graphique 6).

S'agissant cependant d'évaluer la situation de l'Irlande, les estimations présentées ci-dessus sont entourées de très nombreuses incertitudes qui ne sont pas sans rappeler celles qui concernent les États-Unis. La montée rapide de la productivité n'est saisie qu'après coup par la méthode d'extraction des tendances utilisée par le Secrétariat, si bien qu'une part importante de l'accélération de la croissance est imputée au cycle conjoncturel avec, pour conséquence, un élargissement de l'écart de production. De même, le calcul du NAIRU, qui est important pour déterminer l'offre de travail tenable (c'est-à-dire le niveau qui peut être atteint sans accélération de l'inflation), comporte de sérieuses incertitudes, en partie du fait de l'importance de l'immigration. Cet indicateur tend donc simplement à saisir avec un certain retard la baisse effective du taux de chômage⁵. Un autre problème essentiel que soulève le calcul du NAIRU dans une petite économie très ouverte est la difficulté de définir un indicateur de la hausse des prix. En effet, l'indice général des prix à la consommation ne reflète peut-être pas totalement les pressions inflationnistes internes étant donné que les prix des biens échangés sont dans une grande mesure déterminés par des facteurs extérieurs⁶. Il ressort de tout cela que l'estimation faite par le Secrétariat d'un « suremploi » de quelque 2 per cent, qui contribue notablement à l'écart de production, pourrait finalement être très éloignée de la réalité.

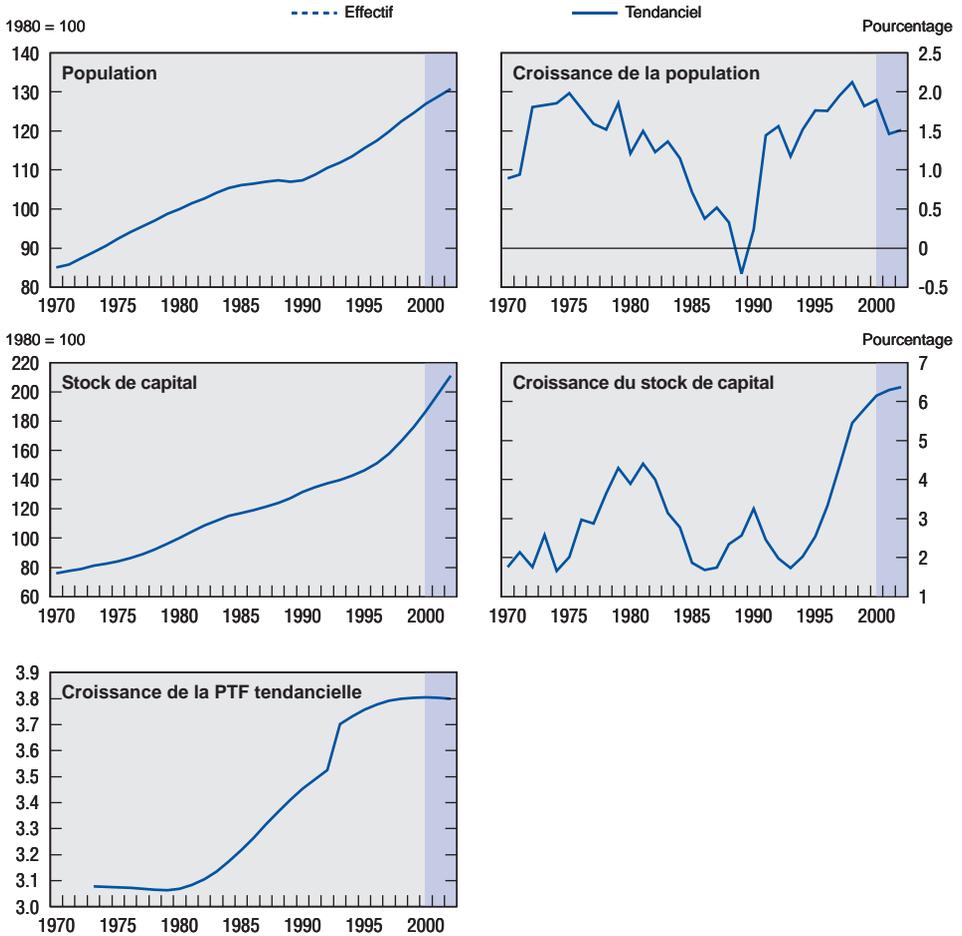
En résumé, la croissance récente est en grande partie soutenue par de puissantes forces sous-jacentes et ne représente pas seulement une reprise conjoncturelle sous l'effet d'une série de chocs favorables. Les estimations de l'écart de production utilisées comme mesure simplifiée des pressions inflationnistes ou de la « surchauffe » sont entourées de fortes incertitudes, mais l'augmentation du taux de vacances d'emploi l'an dernier et la pénurie manifeste de main-d'œuvre dans certaines professions et dans certains secteurs semblent bien indiquer une demande excédentaire de travail au niveau actuel des salaires. Quant à savoir s'il existe aussi un « emploi excédentaire », au sens d'un emploi

Graphique 6. Décomposition de l'écart de production



Source : OCDE.

Graphique 6. **Décomposition de l'écart de production (suite)**



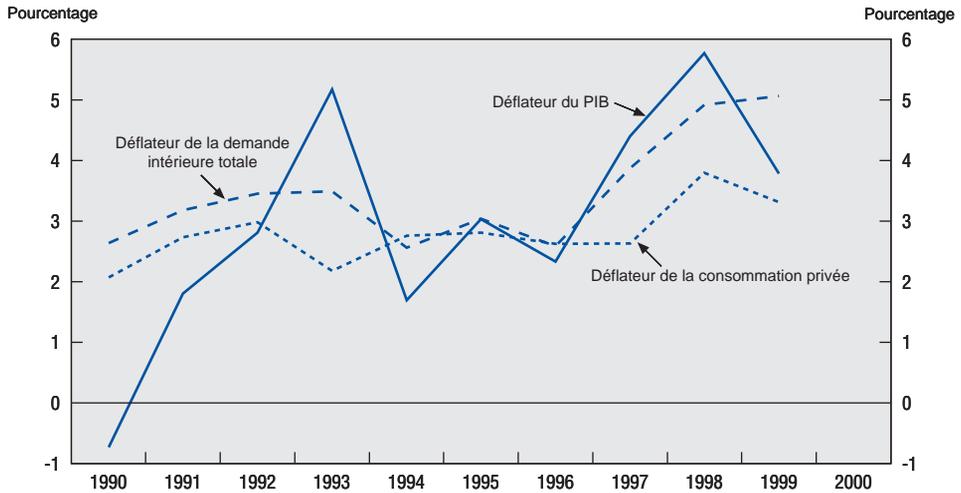
Source : OCDE.

qui disparaîtra quand les salaires et les prix seront parfaitement ajustés, la question est beaucoup plus complexe et exige une connaissance plus poussée du processus d'inflation en Irlande.

Le processus d'inflation

On a vu dans la flambée des prix à la consommation au cours de l'an dernier, ainsi que dans la hausse rapide des prix des logements qui dure maintenant

Graphique 7. **Mesures de l'inflation dans les comptes nationaux**
(par an)



Source : OCDE.

depuis plusieurs années, des signes d'un excès de demande et de surchauffe de l'économie. Le rythme de hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) a atteint 7 per cent en novembre 2000, son taux le plus élevé depuis 16 ans (celui de l'IHPC étant de 6 pour cent), avant de retomber à 5.9 per cent en décembre 2000 (4.6 pour cent pour l'IHPC) avec la disparition de l'effet ponctuel exercé par le relèvement de la taxe sur les tabacs. Toutefois, le déflateur de la demande intérieure avait commencé à s'accélérer dès 1996 avec le décollage de la croissance (graphique 7). La question qui se pose pourrait donc être de savoir pourquoi les prix à la consommation ont mis si longtemps à s'ajuster. Le processus d'inflation n'est cependant pas seulement le reflet d'un excès de demande qui, dans une petite économie ouverte, entraînerait rapidement une dégradation des paiements courants. Or, on n'a pas constaté jusqu'à présent de phénomène de cet ordre en Irlande (tableau 4). Des forces nettement plus complexes, reflétant la transformation structurelle de l'économie, ainsi que certains facteurs temporaires particuliers, sont donc aussi intervenus.

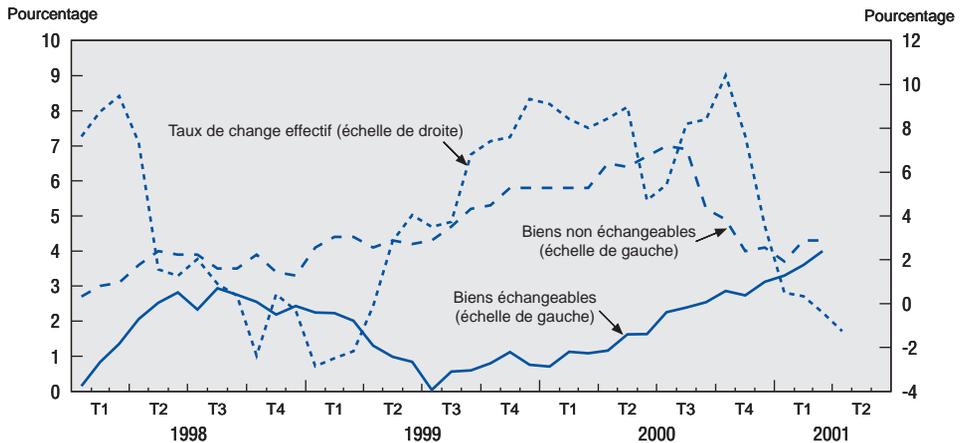
L'évolution structurelle de l'économie

Le commerce extérieur total représentant 160 per cent du PIB, les prix des biens échangés, qui sont en grande mesure déterminés par des facteurs exté-

rieurs et par le taux de change, ont un fort impact sur l'économie. En fait, il existe une corrélation très étroite entre les prix de gros, les prix à l'exportation et le taux de change. En revanche, les prix des biens non échangés, et surtout des services, reflètent des facteurs internes, notamment les tensions du marché du travail, bien qu'ils soient aussi affectés à long terme par les prix des biens échangés. Le graphique 8 illustre l'évolution récente de l'inflation pour un groupe restreint de biens échangés et pour les services couverts par l'IPC censés représenter les biens non échangés. Les prix de ces derniers ont fortement augmenté en 1999 et 2000, alors que pour le groupe restreint de biens de consommation échangeables (alimentation, habillement, biens durables et d'autres) l'inflation n'était que de 3 per cent en glissement annuel à la fin de 2000⁷. Cela semblerait indiquer une réaction très lente aux mouvements du taux de change, peut-être imputable à la structure du commerce de détail en Irlande⁸.

L'une des raisons du différentiel d'inflation entre biens échangeables et non échangeables est que la productivité du travail est plus élevée pour les premiers que pour les seconds (hypothèse Balassa-Samuelson). En situation d'équilibre, le taux de salaire est le même dans les deux secteurs, de sorte que les prix des biens non échangeables tendraient à augmenter plus vite, entraînant une

Graphique 8. **Prix des biens échangeables et non échangeables**
Pourcentage de variation sur 12 mois



Note : Les biens échangeables comprennent les produits alimentaires, l'habillement, les biens durables et d'autres biens (représentant 40 pour cent de l'IPC). Les biens non échangeables ne reflètent que les prix des services. L'indice des prix des biens non échangeables est faussé à la baisse en novembre 2000, le traitement des services pour les enfants, de l'assurance maladie et des droits de scolarité ayant été modifié à cette date.

Source : Central Statistics Office et OCDE.

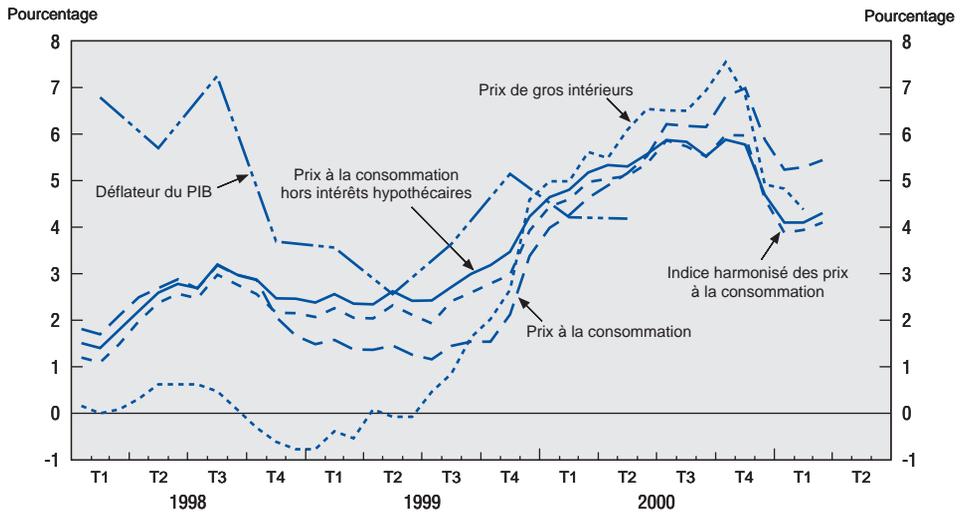
appréciation réelle. Or, il semble bien que ce processus soit actuellement à l'œuvre. Selon Sinn et Reuter (2001), l'écart entre la croissance de la productivité dans le secteur des biens échangés et dans le secteur des biens non échangés en Irlande était de plus de 4 points de pourcentage pendant la période 1987 à 1995. L'écart de productivité devrait être aujourd'hui encore plus marqué en raison de récents développements, notamment l'expansion des services financiers internationaux. Dans le cadre d'une union monétaire, ces différences auraient pour résultat que l'inflation en Irlande serait plus élevée de quelque 2¾ points de pourcentage que dans les grands pays où l'écart de productivité est beaucoup plus faible⁹.

Autres facteurs influençant les prix à la consommation

Après avoir convergé vers les taux d'inflation de la zone euro pendant la mise en place de l'UEM, la hausse des prix à la consommation en Irlande s'en est sensiblement écartée l'an dernier en grande partie du fait de facteurs extérieurs, avant de commencer à s'en rapprocher à nouveau ces derniers temps. Outre la dynamique sous-jacente résultant de l'évolution du secteur des biens non échangeables, un certain nombre de facteurs temporaires et techniques doivent aussi être pris en compte. Sur le plan externe, la hausse des prix pétroliers conjuguée à la dépréciation de l'euro ont fait monter les prix de l'énergie et des biens importés en provenance de pays non membres de la zone euro. D'autres pays ont d'ailleurs été soumis aux mêmes chocs. Sur le plan interne, la mise en place d'un droit plus élevé sur le tabac en décembre 1999 a ajouté environ ¾ de point de pourcentage à l'IPC. Les paiements d'intérêts hypothécaires ont eux aussi faussé le rythme de hausse de l'indice de base des prix à la consommation. Les autorités irlandaises utilisant ces paiements et non les loyers pour mesurer le coût de la propriété du logement, l'IPC a tendance à baisser lorsque les taux d'intérêt reculent. Ainsi, en 1999, la hausse de la composante logement de l'IPC est devenue négative par suite de la baisse des taux. L'augmentation des prix à la consommation hors intérêts hypothécaires a été en 1999 supérieure de plus d'un point de pourcentage à celle de l'indice de base des prix à la consommation, alors qu'en 2000 elle lui a été inférieure en raison de la stabilisation des taux d'intérêt (graphique 9). L'Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC), qui exclut le coût des logements, a suivi presque la même tendance que l'IPC hors intérêts hypothécaires. Le fait que la diminution des paiements d'intérêts ait fait reculer l'indice général des prix à la consommation en 1999 donne à penser que le début de la dynamique inflationniste date de 1999 et non de 2000.

L'un des moyens qui permettent de faire la distinction entre les diverses forces à l'œuvre consiste à décomposer la différence entre l'inflation de la zone euro et celle de l'Irlande. A supposer que la hausse des pris des biens

Graphique 9. Indicateurs de l'inflation
Pourcentage de variation sur 12 mois



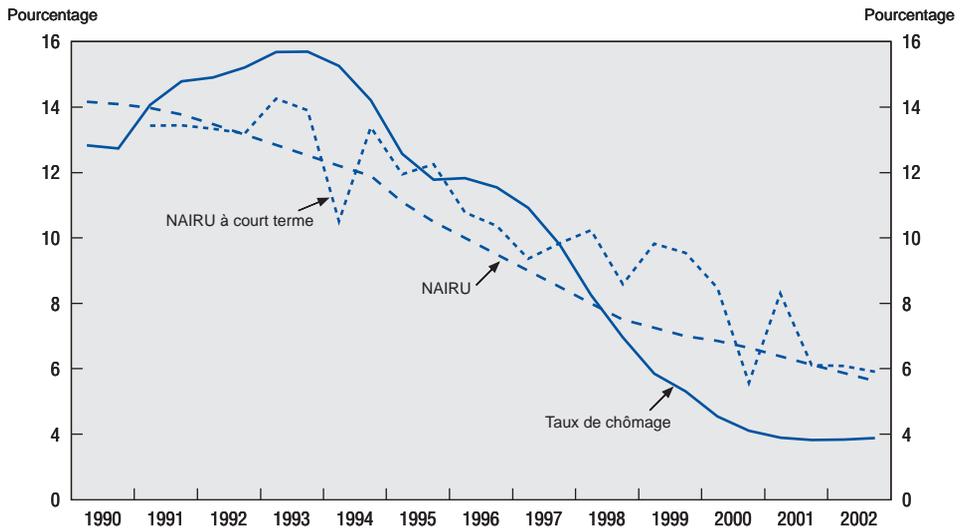
Source : Central Statistics Office.

échangés soit presque la même dans l'ensemble de la zone euro, on peut imputer les différences d'inflation à l'effet de facteurs nationaux. Lors du point culminant atteint en 2000, la hausse de l'IHPC général en Irlande a été supérieure d'environ $3\frac{1}{4}$ de point de pourcentage à celle de la zone euro. La Banque centrale d'Irlande a estimé l'effet de facteurs particuliers sur l'IHPC et calculé la différence de taux d'inflation de base entre l'Irlande et la zone euro. Selon son estimation, la plus large ouverture de l'économie irlandaise à des partenaires commerciaux extérieurs à la zone, notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis, a amplifié l'impact de la dépréciation de l'euro et contribué pour environ $\frac{1}{2}$ point de pourcentage à la différence de l'IHPC entre l'Irlande et la zone euro. De plus, la Banque estime qu'environ 1 point de pourcentage de cette différence pourrait s'expliquer par la croissance plus forte de la productivité dans le secteur des biens échangés que dans celui des biens non échangés, comme on l'a vu plus haut. Ce chiffre est sensiblement inférieur à l'estimation de Sinn et Reuter (2001). Si l'on exclut ces facteurs du différentiel d'inflation, celui-ci reste encore égal à $1\frac{3}{4}$ point de pourcentage. L'augmentation des impôts indirects étant intervenue pour environ $\frac{3}{4}$ de point, la Banque considère que le point de pourcentage restant peut être attribué à la vigueur de la demande intérieure en Irlande.

Évolution des salaires

Un autre moyen d'analyser les forces en jeu est de considérer la différence entre le niveau actuel de chômage et le NAIRU, même s'il faut garder à l'esprit les incertitudes qui entourent ce concept et la méthode utilisée pour le mesurer. L'OCDE a récemment réexaminé la procédure qu'elle applique pour établir ses estimations du NAIRU et a introduit une distinction entre un NAIRU à évolution lente et un autre plus variable à court terme, qui est affecté par des facteurs temporaires comme les fluctuations des prix pétroliers, les mouvements du taux de change et les variations des prix réels à l'importation (voir OCDE, 2000). Le graphique 10 illustre l'évolution récente du taux effectif de chômage et le NAIRU estimé à court et long terme. Le taux effectif de chômage est tombé au-dessous du NAIRU en 1998 et il lui est resté inférieur depuis lors. Toutefois, l'existence d'un taux de chômage inférieur au NAIRU n'indique pas nécessairement un renforcement immédiat des pressions inflationnistes tant que les conditions favorables de l'offre à court terme contribuent à faire reculer le NAIRU à court terme. Le NAIRU à court terme en Irlande affiche lui aussi une tendance à la baisse pendant les années 90, qui s'explique simplement par le fait que les diminutions successives du taux de chômage n'ont pas entraîné d'augmentation marquée de l'inflation jusqu'à 1998. Depuis cette date, le NAIRU à court terme estimé pour l'Irlande

Graphique 10. Estimations du NAIRU



Source : OCDE.

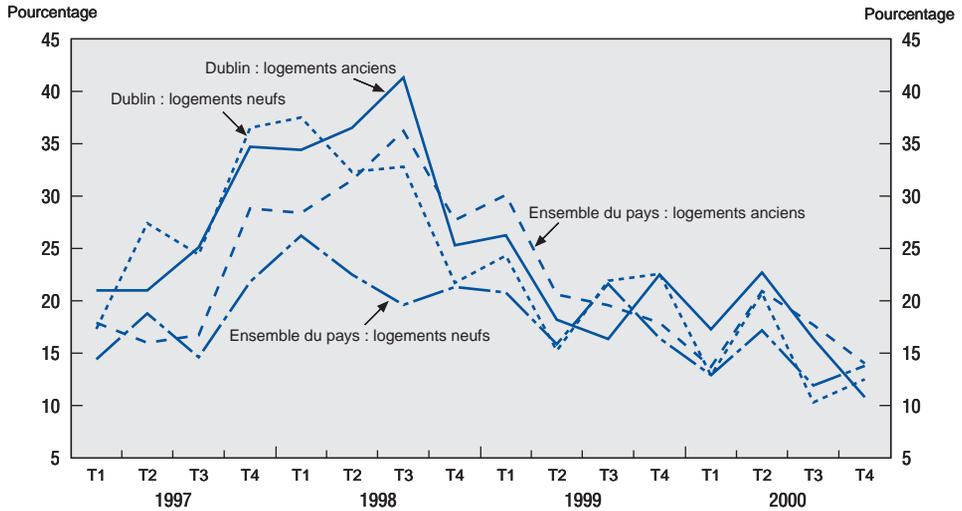
dépasse le taux effectif de chômage, ce qui suggère une intensification des pressions sur les prix.

Du fait des conditions extrêmement tendues sur le marché du travail, les augmentations de salaire ont été supérieures à ce qui avait été convenu tant dans l'accord sur les revenus qui expirait en mars 2000 (*Partenariat 2000*¹⁰) que dans l'accord qui lui a succédé [*Programme pour la prospérité et l'équité* (PPE)]. Ce dernier texte a entériné des hausses de salaire de 5.5 per cent en 2000, ce qui correspondait à peu près au taux en vigueur à l'époque mais dépassait de beaucoup celui qui avait été fixé par le précédent accord salarial. Bien que les statistiques soient encore incomplètes, les salaires du secteur manufacturier avaient augmenté en juin 2000 de 7.5 per cent, les gains horaires progressant de 5.8 per cent. Il se pourrait cependant que les hausses aient été nettement plus élevées dans le secteur des services. En septembre 2000, le salaire hebdomadaire moyen pour un travail à plein-temps avait en effet augmenté de 12 per cent dans la distribution (sans doute en raison de l'introduction du salaire minimum national) et de 7.6 per cent dans les services aux entreprises. Dans le bâtiment, la pénurie de main-d'œuvre et les entrées insuffisantes de travailleurs immigrants ont entraîné une hausse extrêmement forte des salaires, les gains horaires moyens dans ce secteur progressant de 12 pour cent sur les douze mois se terminant en juin 2000. En revanche, les gains hebdomadaires moyens dans le secteur public (santé non comprise) n'avaient augmenté que de 2.5 pour cent sur les douze mois se terminant en décembre 1999, certains employés bénéficiant cependant de fortes majorations en 2000. Les pressions émanant du secteur public ont largement contribué à la renégociation du PPE à la fin de 2000 : en plus d'augmentations de salaire de 5.5 per cent et 4 pour cent respectivement en 2001 et 2002, il est prévu une hausse supplémentaire de 2 % du salaire de base à partir d'avril 2001 et un versement forfaitaire exceptionnel équivalant à 1 per cent en avril 2002.

Hausse des prix de l'immobilier

L'expansion économique des dernière années a entraîné une forte hausse des prix des logements et des terrains. Les prix des logements ont commencé à monter en 1996, mais on constate des signes de modération depuis le milieu de 1998, l'offre de logements neufs ayant fortement augmenté. Selon les données publiées par le Department of Environment and Local Government, les augmentations de prix des logements neufs dans l'ensemble du pays ont culminé au premier trimestre de 1998 à 26.2 per cent en glissement annuel. Depuis lors, le taux annuel de hausse a diminué régulièrement à l'exception d'une accélération temporaire au deuxième trimestre 2000¹¹. Le taux de hausse des prix pour les logements neufs et anciens est tombé à 14 pour cent au quatrième trimestre 2000 (graphique 11). Le ralentissement a été plus marqué à Dublin que dans les autres régions du pays, et le marché des ventes par adjudication se serait lui aussi calmé.

Graphique 11. **Prix des logements**
 Pourcentage d'augmentation des prix moyens sur 12 mois



Source : Ministère de l'Environnement.

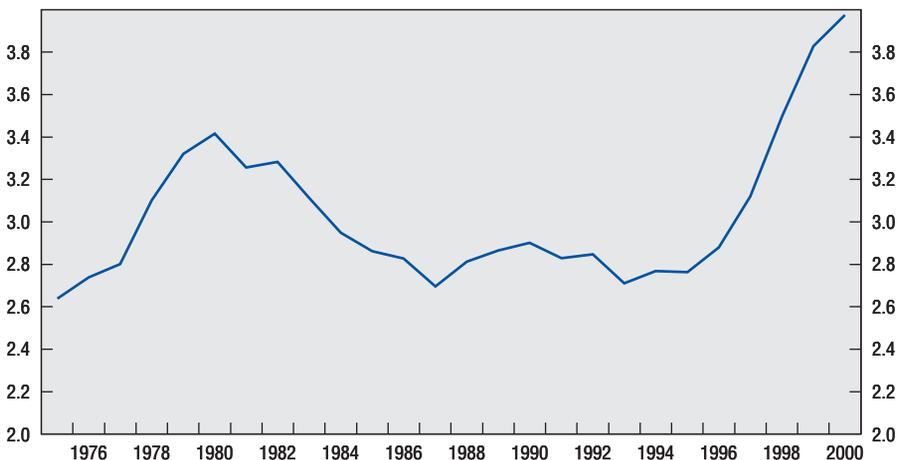
Le ralentissement de la hausse des prix des logements reflète l'augmentation régulière de l'offre d'habitations neuves. Le nombre total de logements terminés a augmenté de 9,8 per cent en 1999, et il a continué de progresser en 2000, sixième année consécutive d'accroissement exceptionnellement rapide, où il a atteint près de 50 000 unités, soit 7 pour cent de plus qu'en 1999. La série de mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'encourager l'offre et d'accroître la densité de l'habitat n'a semble-t-il pas été étrangère à ce résultat.

La demande sous-jacente de logements a été tirée par des facteurs tant démographiques qu'économiques. En effet, une importante proportion de la population se trouve actuellement à l'âge où l'on constitue une famille et la taille moyenne des ménages, qui dépasse les niveaux européens, a continué de diminuer. Ces deux facteurs ont contribué à l'augmentation rapide de la constitution de ménages et, conjugués à l'immigration nette, entraîné un accroissement de la demande de logements. La forte croissance du revenu réel par habitant et l'optimisme des consommateurs ont également soutenu cette demande : l'augmentation cumulée du revenu disponible par habitant pendant la période 1996-1999 a été de 40 pour cent en termes nominaux et de 22 pour cent en termes réels. En outre, la baisse des taux d'intérêt résultant de l'entrée dans l'UEM et l'intensifica-

tion de la concurrence entre les institutions financières ont contribué au « boom » de l'immobilier en réduisant la charge des remboursements. Étant donné l'augmentation continue de l'immigration et la vive expansion économique, une forte demande de logements persistera pendant les deux prochaines années. Bien que 50 000 logements aient été terminés en 2000, il subsiste un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande. Bacon (2000) estime que, pour faire face au gonflement de la demande, il faudrait construire en moyenne 54 000 logements privés par an pendant la période de 2000 à 2005. Le développement rapide de la construction risque cependant d'être freiné par la pénurie d'ouvriers du bâtiment et d'urbanistes (bien que des mesures soient prises pour accroître l'offre dans ces deux domaines) ainsi que par la capacité limitée des infrastructures et des autres services publics.

La nette augmentation des prix des logements et des intérêts hypothécaires par rapport au revenu des ménages et les risques éventuels de surajustement des prix ont fait douter de la viabilité du « boom » actuel de l'immobilier et ont fait craindre les conséquences que pourrait avoir l'effondrement du marché. Rapporté au revenu disponible moyen des ménages, le prix moyen des logements neufs est passé de 2.8 en 1995 à près de 4 en 2000 (graphique 12). Un autre indice d'accessibilité, à savoir le coût du service des emprunts hypothécaires divisé par le revenu net après impôt, s'inscrit lui aussi en hausse, passant de 20 pour cent (point bas) en 1994 à 28 pour cent en 2000. Toutefois le fait que le

Graphique 12. Prix moyen des logements neufs rapporté au revenu disponible des ménages



Source : Banque centrale d'Irlande.

revenu finalement disponible (c'est-à-dire après paiements d'intérêts) continue d'augmenter donne à penser qu'un alourdissement des remboursements par rapport au revenu disponible n'implique pas nécessairement une forte dégradation de l'accessibilité. Il est difficile de dire si les prix des logements ont dépassé leur valeur d'équilibre. Certaines études économétriques et la comparaison avec des « booms » analogues de l'immobilier dans d'autres pays pourraient cependant suggérer l'existence d'un surajustement. Selon Bacon (2000), la demande actuelle de logements est extrêmement élevée par rapport aux prévisions obtenues grâce à son modèle, ce qui semble indiquer qu'un facteur spéculatif ou transitoire pourrait avoir pesé sur le niveau des prix¹². Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, des « booms » prolongés du secteur de l'immobilier à l'échelle de celui que connaît l'Irlande peuvent faire naître une demande tirée par des anticipations autoréalisantes, entraînant un dérapage ultérieur des prix. Selon le FMI (2000), les « booms » immobiliers qui se sont brutalement terminés ont comporté une augmentation cumulée du prix des logements pouvant atteindre 62 pour cent pendant la phase d'emballlement, suivie par une baisse cumulée de 17 pour cent dans les quatre années suivantes. Or, la hausse cumulée du prix des logements neufs entre 1996 et 1999 en Irlande a été de 65 pour cent, soit plus que la moyenne des autres épisodes internationaux.

En revanche, il existe aussi des facteurs indiquant que le marché de l'immobilier est solide et peu exposé à une baisse des prix. Le montant relatif limité des prêts hypothécaires dans le secteur financier et le faible ratio hypothèques/prix immobiliers donnent à penser que les bilans du secteur financier et des ménages restent relativement sains. Le montant moyen des hypothèques sur les logements neufs et anciens est resté presque stationnaire, aux alentours de 60 pour cent du prix, et il a même légèrement diminué ces dernières années. Le niveau de l'encours des hypothèques résidentielles, qui représentait 33 pour cent du PIB en 1998, est beaucoup plus bas que ceux des autres pays européens (tableau 8). Quand au marché de l'immobilier à usage commercial, le rapport de l'encours des crédits hypothécaires au PIB est resté inférieur à 4 pour cent en 2000, chiffre le plus faible d'Europe¹³. Consciente des risques liés aux engagements grandissants des banques dans le secteur de l'immobilier, la Banque centrale d'Irlande a pris des mesures pour mettre en garde ces établissements contre les dangers créés par une rapide expansion du crédit (celui-ci progresse actuellement à un taux de l'ordre de 20 pour cent). Elle vérifie aussi la vulnérabilité des institutions financières en cas de baisse des prix de l'immobilier en procédant à des simulations de crise sur la base d'hypothèses macroéconomiques très contraignantes. Les résultats obtenus jusqu'à présent confirment que le système financier reste sain. Néanmoins, la prudence s'impose en cas de brusque effondrement des prix de l'immobilier. En février de cette année, les simulations de crise ont été encore durcies, la Banque centrale exigeant des banques qu'elles examinent plus attentivement les sources de revenu et autres moyens de financement

Tableau 8. **Encours des hypothèques sur les logements en pourcentage du PIB en 1998**

Danemark	69
Pays-Bas	65
Royaume-Uni	57
Allemagne	53
Suède	50
Irlande¹ (1999)	33
Finlande	30
Espagne	24
France	21

1. Le chiffre de l'Irlande est celui de 1999 et est calculé en pourcentage du PNB.

Source : Fédération européenne des hypothèques (sauf pour l'Irlande pour laquelle les chiffres émanent de la Banque centrale d'Irlande).

des emprunteurs. Elle a aussi fixé une date butoir en mars, à laquelle toutes les institutions de crédit auront dû mettre en place des tests pour évaluer la capacité de remboursement d'un emprunteur dans diverses circonstances, y compris une forte hausse des taux d'intérêt en euros et un ralentissement marqué de l'activité.

Perspectives et risques

En 2000, le PIB a dépassé de beaucoup son taux de croissance potentiel, cependant qu'à la fin de l'année l'inflation et la progression des salaires s'étaient accélérées et les prix des logements continuaient de monter à un rythme dange-reusement rapide. Une évaluation générale montre cependant que l'économie reste robuste. Les bilans des entreprises comme ceux des ménages ne donnent pas les signes de vulnérabilité qui précèdent normalement un « atterrissage en catastrophe » et l'Irlande n'a pas de position de balance des paiements à défendre, facteur qui a souvent été responsable d'un brusque ralentissement dans d'autres pays. L'inflation est certes plus élevée que dans la zone euro mais cet écart tient pour une bonne part à la profonde évolution structurelle de l'économie, qui a vu les services et les secteurs manufacturiers modernes prendre une importance grandissante. La progression des salaires s'est fortement accélérée, mais il en a été de même pour la productivité. En fait, loin de se dégrader, la compétitivité-coûts de l'Irlande s'est améliorée, ce qui laisse penser que l'on pourrait bientôt assister à une appréciation du taux de change réel. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, la Suisse et le Japon, ces phases d'expansion sont allées de pair avec un net raffermissement de la monnaie, alors qu'en Irlande on assiste à des hausses de salaires et des modifications des prix relatifs. En revanche, il est également manifeste que l'économie est soumise à des tensions en raison de la surexploitation des infrastructures et que la croissance ne peut se poursuivre à

son rythme actuel. C'est sur cette base que le Secrétariat a fondé ses prévisions à court terme et évalué les risques qui les entourent.

Les prévisions présentées au tableau 9 reposent sur les hypothèses suivantes :

- Les orientations budgétaires actuelles sont maintenues pour 2002.
- Les taux d'intérêt à court terme dans la zone euro sont supposés baisser légèrement par rapport à leur niveau actuel de 4½ pour cent avec seulement une légère modification des taux directeurs.
- Le taux de change de l'euro se maintient à 0.88 dollar. Le prix du pétrole se situe à 25 dollars le baril en 2001 et 2002.

La croissance de la population active commençant désormais à se ralentir, celle du PIB devrait revenir cette année à 7¼ pour cent, chiffre proche de la croissance potentielle à court terme, estimée à quelque 8¼ pour cent. Après avoir progressé au rythme exceptionnellement rapide de 6 pour cent en 2000, la productivité du travail devrait elle aussi accuser une décélération, aux alentours de 4-4½ pour cent – taux encore élevé dans la mesure où l'économie poursuit sa modernisation en prélevant des ressources sur les activités à faible productivité. Le taux de chômage, qui a diminué rapidement ces dernières années, devrait se stabiliser aux environs de 4 pour cent, essentiellement du fait du chômage frictionnel. Du côté de la demande, la contribution des exportations nettes devrait se réduire encore sous l'effet conjugué du ralentissement de la croissance des marchés d'exportation et de l'appréciation du taux de change effectif, de l'ordre de 10 pour cent en fin d'année. L'investissement devrait se ralentir quelque peu, l'augmentation des dépenses publiques d'infrastructure dans le cadre du Plan de développement national et la vigueur persistante de la demande de logements compensant partiellement un ralentissement de l'investissement des entreprises. Cet essoufflement serait, selon les projections, le résultat combiné de la diminution des IDE en provenance des États-Unis et du ralentissement de la croissance des exportations de produits liés aux technologies de l'information. La consommation privée devrait rester dynamique, soutenue par la forte augmentation des revenus, et l'endettement des ménages restera faible.

Le dynamisme de la demande intérieure devrait alimenter les importations tandis que les perspectives optimistes de croissance en Europe devraient étayer les exportations alors même que l'économie des États-Unis se ralentit et que le secteur des TIC entre dans une phase de correction. Les ventes des technologies de l'information et des communications, qui représentent quelque 40 pour cent des exportations totales, ont progressé à un taux annuel moyen de 23 pour cent entre 1993 et 2000, c'est-à-dire à peu près une fois et demie plus vite que les autres catégories d'exportations. Les deux tiers environ des exportations de TIC vont vers l'Europe, et 10 pour cent seulement vers les États-Unis. Toutefois, un quart des exportations de TIC sont destinées à l'Asie du Sud-Est et la demande de cette

Tableau 9. **Résumé des prévisions**

	Estimations 2000	Prévisions	
		2001	2002
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente			
Demande et production			
Consommation privée	8.5	8.0	8.0
Consommation publique	4.8	4.7	3.8
Formation brute de capital fixe	11.3	10.6	9.3
Entreprises	13.5	14.7	12.0
Logement	10.7	8.4	7.7
Secteur public	10.0	13.0	11.0
Demande intérieure finale	8.7	8.2	7.7
Formation de stocks ¹	-1.5	-0.2	0.3
Demande intérieure totale	7.0	8.2	8.2
Exportations de biens et services	20.0	11.9	10.6
Importations de biens et services	18.5	13.0	11.5
Solde extérieur ¹	4.2	1.0	0.9
Produit intérieur brut ²	11.0	7.8	7.8
Produit national brut ²	9.0	6.0	6.4
Inflation			
Déflateur de la consommation privée	6.5	4.8	3.8
Déflateur des exportations	5.4	1.9	1.3
Déflateur des importations	9.0	1.3	1.2
Déflateur du PIB	4.8	4.6	3.8
Marché du travail			
Emploi total	4.7	3.7	3.1
Taux de chômage	4.3	3.9	3.9
Pourcentage du PIB			
Balance des opérations courantes	-0.1	-0.9	-2.6
Écart de production	5.5	5.2	4.8

1. Contribution au PIB.

2. Estimations sur la base des dépenses.

Source : OCDE.

région pourrait être menacée en cas de ralentissement marqué de l'activité aux États-Unis. Les anticipations concernant les exportations du secteur des TIC se sont notablement dégradées au début de l'année. Dans la mesure cependant où l'on prévoit une reprise de l'activité aux États-Unis dans le courant de l'année, on a tablé sur une croissance globale des exportations de l'ordre de 12 pour cent.

Les prix et salaires devraient continuer d'augmenter à un rythme rapide bien que le taux d'inflation doive se ralentir à mesure que s'estomperont les facteurs exceptionnels qui étaient à l'œuvre l'an dernier. Le taux d'inflation des

biens échangeables devrait tomber à quelque 2 pour cent mais, compte tenu des changements structurels de l'économie, on prévoit une accélération des prix des services. En conséquence, le rythme de hausse de l'IPC en Irlande devrait rester très supérieur à la moyenne de la zone euro, bien que tendant à s'en rapprocher. Le marché du travail demeurant tendu et la compétitivité forte, les salaires afficheraient une progression de l'ordre de 7½ à 8 pour cent, ce rythme tendant progressivement à se réduire tout au long de l'année 2002.

Les risques sont beaucoup mieux équilibrés que dans le passé récent étant donné que l'économie a maintenant atteint le plein emploi. Certains risques n'en demeurent pas moins. L'une des principales inconnues concerne l'évolution du marché mondial des technologies de l'information et des communications. Un ralentissement de plus longue durée et plus accusé qu'on ne l'envisage ici pourrait freiner non seulement les exportations mais aussi les IDE. Même si un tel ralentissement était limité, il pourrait se répercuter sur le marché du logement, ce qui déclencherait une correction des prix à la baisse et affecterait plus généralement l'économie. Selon les informations actuellement disponibles, une telle correction, même si elle se produisait, ne constituerait pas nécessairement un problème sérieux pour le système financier, bien que la prudence s'impose sans nul doute pour les autorités de tutelle. En revanche, un tel phénomène conduirait probablement à un net repli des dépenses de consommation intéressant les autres secteurs. La croissance pourrait aussi être menacée en cas d'épizootie de fièvre aphteuse, en raison de l'incidence qu'auraient sur le tourisme les mesures de précaution qui devraient alors être prises. Mais le risque le plus sérieux, et celui qui préoccupe le plus le gouvernement, est que les fortes tensions récentes sur les salaires enclenchent une dynamique propre et conduisent à un « dérapage » de l'inflation. On pourrait alors craindre qu'une correction plus brutale, qui perturberait davantage l'activité, n'intervienne à un stade ultérieur.

II. Une politique économique pour gérer la croissance et le changement

Aperçu général

La rapide croissance de l'économie irlandaise, le passage d'une abondance à une pénurie généralisée de main-d'œuvre, de fortes pressions inflationnistes, une infrastructure insuffisante et l'appartenance à la zone euro sont autant de facteurs qui ont modifié radicalement le cadre aussi bien que les principales préoccupations de la politique économique. Les conditions monétaires étant désormais déterminées par la Banque centrale européenne pour la zone euro dans son ensemble, rien ne garantit qu'elles seront adaptées à la situation économique du pays. Il a donc fallu faire porter la charge de la stabilisation macroéconomique sur les autres instruments d'action. Pour faire face à la hausse des salaires et des prix – et à l'agitation sociale dans le secteur public –, les autorités s'appuient sur le modèle bien établi de partenariat social, qui a évolué durant la longue période de chômage. Le nouvel accord de partenariat social, le Programme pour la prospérité et l'équité (Programme for Prosperity and Fairness – PPF), couvre la période 2000-2003 et prévoit d'importants allègements fiscaux sur les trois prochaines années et aussi, ce qui est nouveau dans ce type d'accord, une augmentation des dépenses sociales. Par ailleurs, le PPF a aussi conduit à une prise de conscience au sujet de l'inflation générale et à une indexation *de facto* des salaires sur l'inflation *ex post* en 2000. Globalement, la politique budgétaire a pris un tour plus restrictif, mais elle a pourtant été soumise à deux sources de pressions. En premier lieu, l'adhésion à la zone euro signifie non seulement le respect des modalités du Pacte de stabilité et de croissance mais aussi l'exercice d'une surveillance mutuelle, notamment en ce qui concerne l'orientation conjoncturelle de la politique budgétaire. En second lieu, avec un important excédent budgétaire, des pressions se sont exercées de plus en plus clairement sur le gouvernement pour qu'il s'attaque aux problèmes sociaux, au manque d'infrastructure et à la question des niveaux relatifs des salaires dans le secteur public en augmentant simplement les dépenses. Après avoir convaincu la population de la nécessité de l'austérité à la fin des années 80 et au début des années 90 – et avoir réussi de façon spectaculaire à inverser la position budgétaire en la faisant passer

d'un déficit record de plus 10 pour cent du PIB au milieu des années 80 à un excédent de 4¾ pour cent en 2000 –, il est difficile de persuader l'opinion de la nécessité de maintenir un niveau élevé d'épargne publique, et ce d'autant plus que les dépenses publiques rapportées au revenu national sont relativement faibles – moins de 30 pour cent du PNB alors que la moyenne dans la zone euro est de 45 pour cent – et qu'avec la progression des revenus, la demande de certains services publics tels que les soins de santé s'accroît.

Une des principales préoccupations des autorités est de faire en sorte que la période de plus forte croissance ne soit pas un phénomène temporaire mais qu'elle s'enracine fermement et soit durable dans le long terme. Cet objectif se traduit non seulement par la décision du gouvernement d'améliorer l'infrastructure mais aussi par le maintien d'une politique visant à créer des conditions favorables pour attirer et retenir l'IDE. Il s'agit cependant d'un processus dynamique par lequel finalement, les activités à faible valeur ajoutée quittent le pays. La difficulté pour les autorités est donc de créer des conditions propres à attirer des IDE à valeur ajoutée élevée, en développant notamment une infrastructure moderne et des qualifications et des compétences adaptées aux besoins. Ces préoccupations influent non seulement sur la politique du marché du travail (chapitre III) mais aussi sur les accords sociaux, l'investissement d'infrastructure et la politique budgétaire.

Le présent chapitre examine tout d'abord le nouvel accord de partenariat social, que les autorités considèrent comme un volet essentiel de la politique économique. L'examen portera ensuite sur un ambitieux programme d'investissement, le Plan de développement national, et la politique à l'égard de l'investissement direct étranger, qui sont deux aspects importants de l'ensemble de mesures prises par le gouvernement pour assurer une croissance durable. La section suivante analyse la politique budgétaire pour cette année et pour le moyen terme, où se posent un certain nombre de problèmes. La dernière sections est consacrée à l'action dans le secteur public, qui est en cours de modernisation afin de répondre aux nouvelles exigences, notamment la nécessité d'aligner les salaires sur ceux, plus élevés, du secteur privé.

Évolution du cadre de l'action gouvernementale

Le Programme pour la prospérité et l'équité (PPF)

Le modèle de consensus social a servi de base au processus de détermination des salaires depuis 1987 et d'aucuns lui attribuent le mérite d'avoir aidé à créer les conditions préalables nécessaires à la croissance en établissant de bonnes relations professionnelles. Ce modèle consistait à appliquer de faibles hausses de salaires avant impôt, associées à des allègements fiscaux destinés à accroître les revenus après impôt, et il a été mis en œuvre dans des conditions de

chômage (et de sous-emploi) massif et d'amélioration progressive de la situation budgétaire. Lors de la négociation du dernier accord, il y a un an, la situation avait changé radicalement, avec l'apparition de pénuries de main-d'œuvre, faisant naître un certain nombre de préoccupations au sujet de l'évolution souhaitable du système¹⁴. En particulier, nombreux sont ceux qui ont critiqué la dimension réductions d'impôts et fait valoir que, dans une économie souffrant de pénuries de main-d'œuvre, les salaires doivent monter afin de réduire une compétitivité excessive : l'Irlande a besoin d'une appréciation réelle et, dans une union monétaire, cela n'est possible que si les salaires et les prix s'élèvent à des niveaux supérieurs à ceux des partenaires commerciaux. Le gouvernement, pour sa part, a souligné le risque de « hausse excessive » des salaires et des prix, qui pourrait conduire à un scénario d'entrée brutale en récession, face à des revendications salariales virulentes dans le secteur public. En fin de compte, on est arrivé à un accord présentant essentiellement la même structure que dans le passé mais couvrant un éventail très large de questions supplémentaires ayant trait généralement à la durabilité de la croissance.

L'accord actuel, le Programme pour la prospérité et l'équité (PPF), a été négocié au premier semestre de l'année dernière et couvre la période 2000-2002 (en fait, 33 mois)¹⁵. C'est le plus complet des accords nationaux de partenariat social conclus à ce jour. L'accord, qui compte environ 120 pages, traite de l'insertion sociale, de l'action en faveur d'une économie dynamique, du plein emploi, de la société de l'information, du développement équilibré et durable et de la modernisation du secteur public. Il souligne en outre l'importance primordiale de la compétitivité internationale pour la poursuite du progrès économique et social. L'accord n'est pas obligatoire pour les employeurs du secteur privé mais on espère qu'il servira quand même de norme. Le gouvernement en est cependant signataire, de sorte qu'il est beaucoup plus contraignant pour le secteur public où, par ailleurs, le syndicalisme est très développé. De fait, bon nombre des dispositions de l'accord concernent les salariés du secteur public et la modernisation du service public.

S'agissant des salaires, l'accord initial tablait sur une inflation d'environ 3½ pour cent et fixait des relèvements de salaires de 5½ pour cent en 2000 et en 2001 et de 4 pour cent en 2002. Comme ces dernières années (voir *Étude économique de l'Irlande de 1999*), l'accord comporte des allègements fiscaux afin d'améliorer la rémunération après impôt pour l'ensemble de la population. Le PPF précisait que la rémunération nette, compte tenu des majorations, augmenterait dans une proportion allant jusqu'à 25 pour cent ou plus d'ici à 2003. Il contenait par ailleurs un engagement à relever progressivement le seuil d'imposition sur le revenu pour le rapprocher du salaire minimum. D'autres dispositions avaient trait à la fonction publique, objet principal des négociations dans un premier temps. Outre les modalités ci-dessus, il était prévu, « pour les premiers bénéficiaires de l'accord », une augmentation de 3 pour cent, accordée à certains salariés du sec-

teur public et versée au moment du premier relèvement prévu par le PPF. Afin de s'attaquer à l'épineux problème de l'échelle des salaires dans la fonction publique¹⁶, un groupe d'analyse comparative a été créé et il est également prévu de mettre au point des programmes d'amélioration de l'efficacité (voir plus loin) qui, s'ils sont réalisés et validés, conduiront au dernier relèvement de 4 pour cent en 2002.

Après un épisode d'inflation plus virulente que prévu en 2000, les partenaires sociaux sont convenus, en décembre 2000, juste avant la présentation du budget, d'un nouveau relèvement de 2 pour cent de la rémunération découlant de l'accord à partir d'avril 2001 et d'un paiement forfaitaire ponctuel de 1 pour cent en avril 2002. La montée de l'inflation tout au long de l'année, due en partie à la faiblesse de l'euro et au niveau plus élevé des prix du pétrole, a exacerbé les tensions entourant l'avenir du PPF, et les relations professionnelles dans le secteur public ont été un objet de préoccupation. La conclusion de l'accord était considérée comme une haute priorité pour la politique économique du gouvernement, soucieux d'éviter une spirale salaires/prix et un surajustement des salaires à une flambée temporaire des prix et à la faiblesse du taux de change. En acceptant un ajustement *a posteriori* au titre de la hausse des prix, les autorités ont fait valoir que les anticipations salariales resteraient stables. Les pressions exercées pour obtenir une renégociation du PPF ont aussi conduit le gouvernement à prendre certaines mesures inhabituelles durant l'année, telles que le rétablissement de contrôles de prix sur les boissons alcooliques en juillet, tandis que les hausses des tarifs publics ont été surveillées de près. Cette pression poussant à contenir l'inflation générale a influé sur le budget de cette année, qui prévoit des réductions de la TVA et des droits d'accise sur les carburants.

Les arguments en faveur d'une politique des revenus fondée sur la fiscalité – même si elle englobe maintenant presque tous les domaines de l'action gouvernementale – renvoient à la série d'accords salariaux modérés conclus jusqu'à la fin des années 90, qui ont contribué à une expansion impressionnante de l'emploi après une longue période de croissance sans création d'emplois. En revanche, la faible progression des salaires dans les années 90 peut aussi être attribuée à l'augmentation massive des taux d'activité de la population active (voir chapitre I), qui semble maintenant devoir se ralentir progressivement. Les premiers travaux économétriques sur les équations de salaires ne révèlent pas de rupture structurelle à partir de 1987 mais un peu avant¹⁷. Les estimations du chômage structurel (voir chapitre I) sont très variables, suivant une tendance à la baisse comme le chômage effectif, mais cette variabilité ne paraît pas liée aux périodes des accords sociaux.

Même si les accords salariaux liés aux pactes sociaux ont pu contribuer indirectement (sinon directement) à la performance économique dans les années 90, une toute autre chose est de savoir comment ils pourraient fonctionner dans des

conditions de plein emploi et être utilisés comme instruments pour aider à contenir l'inflation. Les salaires ont augmenté d'environ 6½ pour cent sur l'année terminée en juin 2000 (le taux convenu était de 1 pour cent dans le dernier accord de partenariat social), et les enquêtes auprès des entreprises laissent penser que ces dernières ont continué de relever les salaires pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre sur les premiers mois de cette année¹⁸. Outre les difficultés de recrutement, ces deux évolutions ont conduit les agents du secteur public à revendiquer la parité de salaire avec le secteur privé. Même si l'actuel accord salarial était maintenu, les allègements fiscaux contribueraient encore à renforcer la demande globale et, toutes choses égales par ailleurs, à intensifier la pression inflationniste même dans une si petite économie ouverte. Pour établir une évaluation globale, toutefois, il faut tenir compte d'un certain nombre d'aspects plus généraux. En particulier, les réductions d'impôts liées à l'accord serviront-elles à accroître l'offre de main-d'œuvre, atténuant ainsi la pression sur le marché du travail, et dans quelle mesure l'investissement public aidera-t-il, dans le court terme, à accroître l'offre au lieu de stimuler la demande ? Il est indispensable aussi d'examiner l'orientation budgétaire globale et de voir comment le PPF pourrait servir à limiter la flexibilité budgétaire, rendant encore plus difficiles les choix que les autorités auront à faire. Enfin, il est nécessaire également d'étudier de plus près de quelle manière le PPF servira à résoudre les problèmes dans le secteur public et de voir si d'autres mesures gouvernementales plus directes seraient opportunes. Ces questions sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

Le Plan de développement national

La rapide croissance s'est accompagnée d'une intensification de la demande face à une infrastructure limitée et par une congestion accrue de la circulation. Le manque d'infrastructure, tant dans l'absolu que par rapport aux autres pays (tableau 10) est aussi considéré comme un obstacle à la durabilité de l'expansion économique puisqu'il nuit à la compétitivité¹⁹. Pour s'attaquer à ces problèmes et à d'autres, tels que l'éducation, qui renforcera la durabilité de la croissance, le gouvernement a lancé le Plan de développement national à la fin de 1999. Les dépenses totales sur la période 2000-2006 sont estimées à 40.6 milliards de livres irlandaises aux prix de 1999 (soit un niveau annuel moyen d'environ 8 pour cent du PIB réel en 1999). On trouvera plus de détails sur ce dispositif dans l'encadré 1. Les dépenses prévues seront financées pour environ 8 pour cent par des transferts de l'UE, dont la contribution se réduira cependant fortement au cours de la période couverte par le programme²⁰. Le gouvernement espère financer le reste (environ 4½ pour cent) par le biais de Partenariats entre le secteur public et le secteur privé, principalement dans des domaines tels que les routes, les ponts et l'approvisionnement en eau. Un avantage supplémentaire de ces partenariats est la possibilité de mettre en place, en même temps, un barème de tarification rationnel.

Tableau 10. Indicateurs des infrastructures¹

	ACR 1998	ACR 1999	ACR 2000
	Premier quartile		
Trafic portuaire de conteneurs			3 (14)
	Deuxième quartile		
Autobus et autocars par habitant			7 (15)
Trafic des principaux aéroports			5 (15)
	Troisième quartile		
Durée moyenne du trajet domicile-travail			8 (15)
Flotte marchande			9 (15)
	Quatrième quartile		
Indicateur des infrastructures ferroviaires	17 (18)	17 (18)	13 (13)
Indicateur des infrastructures routières	17 (19)	15 (19)	14 (14)
Investissements dans les infrastructures de transport par habitant			13 (15)
Automobiles particulières par habitant			14 (15)
Véhicules de transport routier par habitant			13 (13)
Véhicules de transport ferroviaire par habitant			12 (15)
Marchandises transportées par la route			14 (15)
Marchandises transportées par le rail			12 (15)
Transport routier (par habitant)			14 (15)
Transport ferroviaire (par habitant)			14 (15)

1. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre total de pays pour lesquels on dispose d'observations. Les chiffres non inscrits entre parenthèses indiquent le classement de l'Irlande. ACR = Annual Competitiveness Report. Source : Annual Competitiveness Report, tableau 21.

La structure globale du plan a fait l'objet d'une évaluation *ex ante* par un groupe conjoint irlandais/européen. L'analyse a été généralement positive²¹ mais elle a quand même attiré l'attention sur la nécessité d'évaluer soigneusement les programmes opérationnels au fur et à mesure qu'ils se développent, surtout les projets relatifs à l'environnement, où il semble que l'on recoure à des politiques sous-optimales (voir chapitre IV). Les objectifs du plan en matière d'éducation et de formation ont été critiqués pour leur manque de clarté, tandis que les dépenses prévues dans le secteur productif n'ont pas paru justifiées compte tenu de la croissance rapide. Le rapport coût-efficacité des principaux dispositifs d'aide à l'industrie a été aussi mis en doute. La crainte générale du groupe d'évaluation, crainte qui est largement partagée, est que l'augmentation prévue de l'investissement n'aille au-delà des ressources disponibles dans le secteur de la construction

Encadré 1. Le Plan de développement national

Le volet principal du Plan de développement national vise à combler le *déficit d'infrastructure* à l'aide de 17.6 milliards de livres irlandaises de dépenses. Les priorités sont le logement social, qui représente 34 pour cent du total, les routes (27 pour cent) l'eau et le traitement des déchets (14 pour cent) et les transports publics (13 pour cent).

La composante *emploi et ressources humaines* met l'accent sur l'éducation de base, la formation et les mesures visant à réintégrer les chômeurs sur le marché du travail. La dépense est fixée à 9.9 milliards de livres irlandaises.

Le volet *secteur productif* prévoit 4.5 milliards de livres pour la R-D ainsi que le maintien des dispositifs de soutien existants pour les industries locales et les mesures destinées à attirer l'IDE.

Le *programme régional* (5.1 milliards de livres irlandaises) vise à favoriser la croissance dans les régions moins développées et à remédier aux encombrements de circulation dans les villes.

Le plan de *développement rural* consistera, entre autres choses, à développer l'infrastructure rurale pour un coût d'environ 3.4 milliards de livres irlandaises.

Toutes les dépenses prévues dans le cadre du Plan de développement national ne sont pas destinées à des projets d'équipement, et un certain nombre de programmes de dépenses ne sont pas des initiatives nouvelles en soi, mais la continuation de programmes existants.

(et aussi dans la planification de l'infrastructure) et n'ait des effets inflationnistes. De fait, au début de cette année, il semble que l'augmentation des prix d'adjudication ait atteint jusqu'à 15 pour cent.

Dans le dernier Programme de stabilité, les autorités ont fait connaître leur intention de porter l'investissement des administrations publiques d'environ 5.1 pour cent du PIB en 2000 à près de 5½ pour cent cette année et l'an prochain. Il n'y aura pas de décélération avant 2003, année où les dépenses sont censées revenir à environ 5 pour cent du PIB.

Attirer l'investissement direct étranger

Un domaine clé de la politique économique reste le soutien et l'encouragement de l'investissement direct étranger. A titre d'illustration de la réussite de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine, l'investissement en provenance de l'étranger, par habitant, s'est élevé à 6 656 euros sur les deux années 1998-99, ce qui place l'Irlande au deuxième rang derrière la Suède, la moyenne dans l'UE

étant de 1 380 euros²². Les principaux facteurs contribuant à attirer l'IDE étaient essentiellement l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et flexible, l'attitude favorable aux entreprises de l'État et de ses organismes (tels que l'IDA) et le taux de 10 pour cent de l'impôt sur les sociétés. La situation est cependant en train d'évoluer. Suite à un accord avec l'UE, le taux de l'impôt sur les sociétés dont bénéficiaient la plupart des IDE sera porté à 12½ pour cent et, à partir de cette année, les entreprises étrangères, qui ont souvent de niveaux de salaires élevés, seront particulièrement touchées par la décision de relever le plafond de salaire pour le paiement des cotisations de sécurité sociale. Par ailleurs, comme on s'y attendait, les salaires plus élevés provoquent déjà une fuite de certains investissements vers des pays meilleur marché, souvent en Europe centrale et orientale. Cependant, le changement le plus important a été la pénurie grandissante de main-d'œuvre qui, selon toute vraisemblance, va sans doute freiner l'afflux d'investissements étrangers.

L'action gouvernementale évolue rapidement en fonction de ces changements afin de maintenir l'attrait de l'Irlande comme pays d'investissement. L'Irlande a été connectée au câble de fibres optiques transatlantique avec accès à grande vitesse et stockage des données sur place. Afin de faire face aux pénuries de qualifications qui étaient prévues en 1999²³, les entreprises et les responsables de l'éducation ont coopéré afin d'améliorer les installations de formation et d'accroître le nombre de places offertes dans des domaines comme la technologie de l'information, les sciences de la vie et la construction. Dans le seul domaine des TI, il y a déjà 5 000 places supplémentaires dans les établissements d'enseignement tertiaire. En même temps, le gouvernement a mis en place un système de permis de travail attribués en fonction des qualifications pour les ressortissants de pays non membres de l'UE et le recyclage devient un volet plus important de la politique en faveur du marché du travail (chapitre III). Enfin, les organismes publics ont intensifié leur effort en direction des entreprises qui ont l'intention de réaliser des investissements à haute valeur ajoutée et ils incitent ces entreprises à investir hors de Dublin : environ la moitié des nouveaux emplois créés l'an dernier dans le cadre d'investissements entièrement nouveaux l'ont été dans des régions moins développées et 40 pour cent des nouveaux emplois se situaient dans des fourchettes de salaires supérieures à 25 000 livres irlandaises, contre un quart l'année précédente. Comme auparavant, un instrument important pour attirer l'investissement est l'offre rapide de bureaux et d'usines assurée par les organismes publics.

Politique budgétaire : l'économie politique d'un excédent

Prélude au budget 2001 : engagements et résultats en 1999 et 2000

Après prise en compte du paiement anticipé des pensions par souci de comparabilité, l'excédent des administrations publiques est passé aux environs

de 3.9 pour cent du PIB en 1999, niveau plus élevé que prévu lors de la dernière *Étude économique de l'Irlande* en 1999²⁴. Des recettes fiscales plus élevées que prévu, conjuguées à une rapide croissance de la production, n'ont été que partiellement compensées par des dépassements de dépenses, notamment au titre des salaires du secteur public. Pendant ce temps, le ratio dette/PIB est tombé à 50 pour cent, en baisse de moitié par rapport à 1993. Bien qu'il soit extrêmement difficile de mesurer le solde budgétaire structurel, l'OCDE aussi bien que la Banque centrale d'Irlande (BCI) estiment que, ex post, la position budgétaire a été anti-conjoncturelle.

Le budget pour 2000 a semblé marquer un changement d'orientation, l'OCDE (*Perspectives économiques* 67, juin 2000) comme la BCI estimant que l'excédent structurel (*ex ante*) diminuerait pour revenir aux alentours de 1 à 2 pour cent du PIB en 2000. Il était prévu d'importants allègements de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentant 1.3 pour cent du PIB et résultant d'un abaissement des taux d'imposition et d'une réduction de la proportion de contribuables assujettie au taux maximal (ramenée de 46 à 37 pour cent). Les allègements fiscaux ont été critiqués pour leurs effets sur la répartition du revenu, mais ils ont quand même rapproché les taux de ceux du Royaume-Uni, ce qui est important pour la marché du travail irlandais. De plus, le passage partiel à l'individualisation des tranches d'imposition a été décidé afin d'encourager l'activité des femmes sur le marché du travail, et le gouvernement s'est engagé à procéder à l'individualisation totale²⁵. Cette dernière mesure s'est révélée sujette à controverse, certains prétendant qu'elle opérait une discrimination à l'encontre des ménages comptant un seul apporteur de revenu. Le gouvernement a, par la suite, créé une allocation de garde à domicile à l'intention des familles disposant d'un seul revenu et ayant des personnes à charge, ce qui a probablement affaibli l'effet positif de l'individualisation des tranches d'imposition sur les incitations à travailler. Conformément à ce qui avait été annoncé à l'époque du budget 1999, le taux normal de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 28 à 24 pour cent, le gouvernement s'étant engagé à unifier ce taux à 12½ pour cent²⁶. Le budget prévoyait également des augmentations notables de dépenses au titre des services sociaux et de l'infrastructure.

Lors de l'évaluation du budget 2000 et du Programme de stabilité, l'UE a formulé trois recommandations dans le cadre de ses Grandes orientations de politique économique (GOPE 2000) :

- la politique budgétaire doit viser à être prête, dès 2000, à servir d'instrument pour assurer la stabilité économique, compte tenu du degré de surchauffe de l'économie, et à orienter le budget 2001 vers cet objectif ;
- la croissance de la consommation publique réelle doit être ramenée d'un taux estimé à 4.3 pour cent en 1999 à 2.7 pour cent en 2002, comme indiqué dans le programme de stabilité mis à jour de 1999 ;

- les autorités doivent faire en sorte que les objectifs du Plan de développement national bénéficient d'un degré élevé de priorité, compte tenu de la nécessité de répondre aux besoins d'infrastructure d'une économie en rapide croissance, tout en réalisant les objectifs de stabilité de la politique budgétaire.

En fin de compte, les résultats budgétaires pour 2000 se sont révélés bien meilleurs que prévu, l'excédent effectif s'élevant à quelque 4½ pour cent du PIB, de sorte que le solde structurel s'est en fait accru. Ces bons résultats étaient en partie attendus dans les *Perspectives économiques* 67 en juin, mais certainement pas d'une telle ampleur. Les recettes fiscales ont dépassé l'estimation budgétaire d'environ 6 pour cent (1.1 milliard de livres irlandaises), avec une augmentation marquée du produit de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Indépendamment du fait que la croissance a été beaucoup plus forte que prévu, les ventes de voitures (qui sont soumises un taux d'imposition total d'environ 50 pour cent) ont été très dynamiques. En revanche, les dépenses se sont établies à environ 440 millions de livres irlandaises (½ pour cent du PIB), niveau plus élevé que celui annoncé dans le budget, l'alourdissement des paiements au titre des salaires dans le cadre du PPF expliquant pour moitié environ le dépassement et l'accroissement des dépenses de santé y contribuant aussi pour beaucoup. A l'époque, un certain nombre d'observateurs ont estimé que les engagements, explicites ou implicites, pouvaient conduire à une dynamique des dépenses plus forte dans les budgets futurs.

En somme, la politique budgétaire au cours de ces quelques dernières années a pris le risque, *ex ante*, d'une orientation neutre, voire expansionniste (selon la mesure utilisée, voir plus loin) alors qu'une croissance plus vigoureuse que prévu et des prévisions prudentes de recettes fiscales se sont traduites, *ex post*, par une orientation plus restrictive.

Le budget 2001

Le budget pour 2001 a été fixé compte tenu des engagements pris dans le cadre du PPF, des propres objectifs du gouvernement concernant la poursuite de la réforme fiscale et du désir de poursuivre la mise en œuvre du Plan de développement national. Il se caractérisait donc par un allègement notable des impôts et par une augmentation marquée des transferts sociaux, des paiements au titre des salaires et des dépenses d'équipement (tableau 11) ; en comparaison du budget de référence établi par le gouvernement (Livre blanc sur le budget), l'excédent du Trésor a été réduit cette année de 1 milliard de livres irlandaises (tableau 11). Le détail des mesures budgétaires est présenté dans l'encadré 2. Le coût en année pleine des allègements fiscaux et de la réduction des cotisations de sécurité sociale est d'environ 1.25 milliard de livres irlandaises, tandis que les augmentations des transferts sociaux et des allocations pour enfants à charge s'élèvent à quelque

Tableau 11. **Résumé des budgets de fonctionnement et d'équipement 2000-2001**
Millions de livres irlandaises

	2000	2001	2001
	Résultat prévu	Position d'ouverture selon le Livre blanc	Position de clôture
Fonds central	3 131	3 080	2 680
Services fournis	13 303	14 842	15 697
Dépenses de fonctionnement	16 434	17 921	18 377
Recettes fiscales	21 500	24 450	23 990
Recettes autres que fiscales	440	532	532
Recettes de fonctionnement	21 940	24 982	24 522
Excédent du budget de fonctionnement	5 506	7 061	6 145
Emprunts en capital	3 059	3 568	3 607
Excédent du Trésor	2 447	3 493	2 538
Excédent des administrations publiques (% du PIB)	4.7	n.a	4.3
Dette des administrations publiques (% du PIB)	39.0	n.a	33.0

Source : Budget 2001, ministère des Finances.

850 millions de livres. Suivant l'accord relatif au PPF, la masse salariale dans le secteur public pourrait s'alourdir d'environ 12 pour cent, l'emploi semblant devoir croître de 3 pour cent, en particulier dans le secteur des services de santé. Le budget prévoyait aussi des réductions d'impôts indirects d'un montant d'environ 350 millions de livres irlandaises en année pleine, en vue de faire baisser le niveau de l'inflation générale au début de 2001. Sur la base d'une croissance du PIB estimée à 8.8 pour cent en 2001 et d'une hausse de l'IPC d'environ 4½ pour cent, le budget supposait une augmentation induite des recettes (« effet de dynamisme ») d'environ 800 millions de livres irlandaises par suite des mesures fiscales et de dépense.

Les estimations du budget des administrations publiques pour 2001, dans l'optique des comptes nationaux, ont été publiées avec les documents budgétaires (tableau 12). L'excédent, selon cette définition plus large, n'augmentera sans doute que légèrement et diminuera d'environ 0.4 pour cent du PIB (tableau 13). Avec un gonflement de 12 pour cent de la masse salariale du secteur public, les dépenses courantes en biens et services semblent devoir augmenter de 10 pour cent cette année. Les dépenses d'équipement croîtront de 28 pour cent en raison d'un alourdissement des dépenses de construction pour la NDP, portant la croissance globale des dépenses à environ 13 pour cent. Dans le cadre d'une tentative de priorisation des dépenses, l'investissement dans le secteur productif (voir encadré 1) est réduit, compensant en partie la rapide croissance de projets tels que les routes et le logement. L'impôt direct sur le revenu ne devrait

Encadré 2. **Résumé des mesures budgétaires, 2001**

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques,

- Les taux normal et supérieur de l'impôt sur le revenu ont été réduits de 2 points à 20 et 42 pour cent respectivement.
- La tranche de revenu d'un contribuable célibataire imposée au taux normal a été élargie de 3 000 livres irlandaises et portée à 20 000 livres, avec une augmentation proportionnelle pour les ménages comptant deux apportes de revenu, et la tranche pour les couples mariés comptant un seul apporteur de revenu a été élargie de 1 000 livres irlandaises et portée à 29 000 livres.
- Le crédit d'impôt de base et l'abattement pour les salariés ont été augmentés.

Dans le cadre des mesures de protection sociale, les pensions de vieillesse ont été majorées de 11.5 pour cent et les autres transferts sociaux de 10.5 pour cent. Les allocations pour enfants à charge ont été augmentées dans une très forte proportion (environ 60 pour cent).

Le taux normal de la TVA a été réduit de 1 point et certains droits d'accises sur l'essence et le diesel ont été abaissés. Le taux normal des cotisations salariales de sécurité sociale a été ramené de 4½ pour cent à 4 pour cent. En revanche, le plafond de salaire pour les cotisations patronales de sécurité sociale a été supprimé.

Le taux normal de l'impôt sur les sociétés au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux a été ramené à 20 pour cent, conformément aux accords passés avec l'UE. Pour les petites entreprises où le revenu ne dépasse pas 200 000 livres irlandaises par an, le taux a été réduit à l'objectif à moyen terme de 12½ pour cent.

augmenter que d'environ 8-9 pour cent par opposition à une expansion du PIB nominal de quelque 14 pour cent due aux allègements fiscaux. Les réductions en 2001 ne s'appliqueront que pendant 8 mois puisque l'année budgétaire, qui allant d'avril à mars, coïncidera désormais avec l'année civile. Les effets négatifs des allègements d'impôts (et de certaines dépenses sociales) sur les recettes se feront pleinement sentir en 2002.

Lorsqu'on évalue le budget, il faut tenir compte de plusieurs aspects : les effets microéconomiques, le cadre à moyen terme et l'incidence macroéconomique.

Aspects microéconomiques

Une caractéristique importante du budget est le progrès continu de la réforme de l'impôt sur le revenu (voir encadré 3). Ces dernières années, les

Tableau 12. **Estimations budgétaires des comptes des administrations publiques**
Millions de livres irlandaises

	1999	2000	2001
COMPTE DE FONCTIONNEMENT			
Recettes			
Impôts sur le revenu et la fortune	9 324	10 520	11 402
Cotisations de sécurité sociale et d'assurance maladie	2 910	3 424	3 729
Taxes sur les dépenses	9 257	10 910	12 484
Prélèvements totaux (non compris les impôts sur le capital)	21 491	24 854	27 615
Revenu brut industriel et commercial et d'investissement	741	981	1 115
Transferts courants en provenance du monde	460	451	330
Recettes diverses	1 460	1 620	1 631
Recettes totales	24 152	27 906	30 691
Dépenses			
Subventions	719	820	820
Intérêts de la dette nationale	1 698	1 633	1 687
Paielements de transferts courants			
A des résidents	7 225	7 840	8 826
Au reste du monde	519	556	678
Dépenses courantes en biens et services (amortissement exclu)	4 583	5 225	5 851
Dépenses courantes des collectivités locales en biens et services	5 133	5 853	6 363
Dépenses totales	19 877	21 927	24 225
Épargne brute	4 275	5 979	6 466
COMPTE D'ÉQUIPEMENT			
Recettes			
Impôts sur le capital	509	814	943
Remboursements de prêts	3 793	1 355	69
Transferts en provenance du reste du monde	509	513	796
Recettes en capital	494	593	711
Emprunts	-2 211	-4 578	-3 367
Recettes totales en capital	3 094	-1 303	-848
Recettes en capital moins transactions financières	1 512	1 920	2 450
Dépenses			
Subventions au secteur privé	1 686	550	353
Autres paielements de transfert	365	417	640
Remboursement de la dette	2 872	418	417
Prêts et achat de capital-actions	179	159	185
Formation brute de capital fixe	2 248	3 123	4 011
Paielements au reste du monde	16	7	9
Dépenses totales en capital	7 366	4 674	5 615
Dépenses en capital moins transactions financières	4 315	4 098	5 014
Épargne courante	4 273	5 979	6 465
Épargne en capital	-2 803	-2 179	-2 565
Capacité nette de financement	1 470	3 800	3 900

Source : Département des Finances.

Tableau 13. Programme de stabilité mis à jour pour 2001

	2000	2001	2002	2003
	En % du PIB			
Dépenses courantes des administrations publiques	25.9	25.4	24.5	23.5
<i>dont :</i>				
Paielements d'intérêts	2.0	1.8	1.4	1.2
Biens et services	12.3	12.1	12.2	12.0
Autres transferts	11.5	11.5	10.9	10.4
Ressources courantes des administrations publiques	33.3	32.5	32.5	32.7
<i>dont :</i>				
Impôts de l'administration centrale	27.2	26.6	26.6	26.8
Recettes de la sécurité sociale	4.2	4.1	4.3	4.3
Recettes courantes diverses	1.8	1.8	1.7	1.6
Investissements totaux du secteur public	5.1	5.4	5.5	4.9
Ressources en capital	2.4	2.6	1.7	1.1
Déficit en capital	2.7	2.8	3.8	3.7
Excédent du compte de fonctionnement	7.4	7.0	8.0	9.2
Déficit du compte d'équipement¹	2.7	2.8	3.8	3.7
Provision pour imprévus²	0.0	0.0	-0.4	-0.8
Excédent des administrations publiques	4.7	4.3	3.8	4.6
<i>dont :</i>				
Excédent primaire	6.7	6.1	5.4	6.0
Dette des administrations publiques	39	33	28	24

1. Montant net des investissements qui doivent être financés par le gouvernement une fois pris en compte les ressources internes en capital et les transferts en capital de l'UE.

2. Provision constituée pour faire face aux imprévus qui peuvent affecter le budget mais que l'on ne peut actuellement chiffrer.

Source : Ministère des Finances.

contre-incitations au travail qui agissaient aux deux extrémités de la distribution du revenu ont perdu progressivement de leur impact, et les taux d'imposition marginaux ont été abaissés (graphique 13). Les taux d'imposition sont maintenant à peu près identiques à ceux du Royaume-Uni. C'est important car les deux marchés du travail sont étroitement liés et cela renforcera aussi les incitations pour les travailleurs frontaliers venant du nord. Néanmoins, 23 pour cent des salariés restent dans la tranche assujettie au taux maximal. Même si les réformes fiscales, à n'en pas douter, ont contribué à la hausse marquée du taux d'activité des femmes ces dernières années, et ont peut-être aussi facilité l'immigration, il n'est peut-être pas réaliste de supposer que les taux de croissance peuvent être maintenus par les mesures supplémentaires qui ont été prises. De fait, comme indiqué au chapitre I, le taux de croissance de la population active a déjà commencé de se ralentir. Dans la mesure où le coût des services de garde d'enfants pourrait

Encadré 3. La réforme fiscale

Dans l'*Étude économique de l'Irlande* de 1999, il était indiqué que le système fiscal, qui était un système hybride d'abattements (où les abattements sur la base de taux non normalisés dominant), a été transformé en système de crédits hybride (où les abattements sur la base de taux normalisés dominant). Il était noté que le gouvernement se proposait d'adopter dans l'avenir un système intégral de crédits d'impôt. Depuis, les budgets vont dans cette direction. Presque tous les abattements individuels ont été convertis en crédits d'impôt, le crédit initial étant fixé à un niveau qui laisse la position des contribuables assujettis au taux supérieur généralement inchangée et améliore la situation de ceux qui sont soumis au taux normal. Il en est résulté une élévation notable du niveau de revenu auquel les gens sont pris dans le filet fiscal, qui est de 183 euros par semaine en 2001/2002, contre 90 euros en 1997/1998. L'objectif est de soustraire à l'impôt tous ceux qui gagnent le salaire minimum (218 euros par semaine).

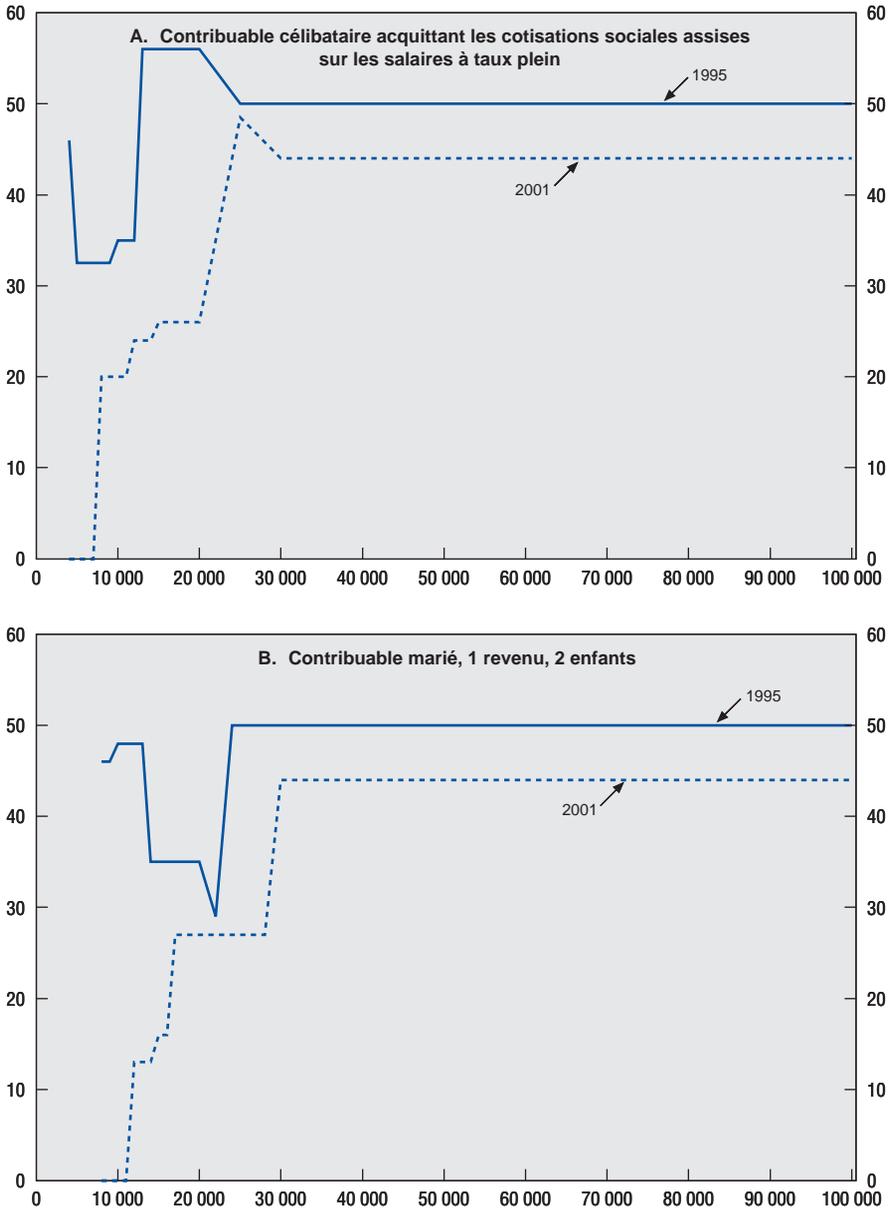
Depuis 1997, le taux normal et le taux maximum ont été réduits de 6 points et ils s'établissent maintenant à 20 et 42 pour cent respectivement. Cela réduit le taux d'imposition marginal et renforce l'incitation à travailler.

La tranche soumise au taux normal a été élargie. Depuis 1980, les couples mariés avaient le double de l'abattement individuel et des tranches des célibataires, la transférabilité entre conjoints étant totale. Il en résultait souvent que le second conjoint était assujéti à des taux d'imposition marginaux élevés sur la totalité du revenu lorsqu'il prenait un emploi. Cela signifiait aussi que la largeur des tranches d'imposition était maintenue faible pour des raisons de coût, ce qui amenait progressivement davantage de célibataires gagnant moins que le salaire moyen dans l'industrie dans la tranche assujéti au taux maximal. Dans les deux derniers budgets, par conséquent, la tranche soumise au taux normal a été élargie de façon que chaque personne ait sa propre tranche assujéti au taux normal et non transférable.

largement contribuer à faire baisser le taux d'activité des femmes, l'ensemble de dispositions budgétaire permet d'atténuer ce problème en augmentant sensiblement les allocations familiales et en élargissant la tranche à laquelle s'applique le taux normal²⁷.

Le budget prévoit une augmentation considérable des dépenses de construction mais c'est une branche caractérisée par des pénuries de main-d'œuvre et de rapides hausses des salaires et des prix. Si les autorités veulent contenir les hausses de prix dans ce secteur et, partant les dépenses de construction, il importe que les plans budgétaires s'accompagnent de mesures administratives, et d'autres peut-être, visant à accroître le contenu d'importation des services de construction. Le gouvernement s'est lancé sur cette voie en

Graphique 13. Taux marginaux d'imposition : 1995 et 2001



Source : Ministère des Finances.

accroissant la taille des projets faisant l'objet d'appels d'offres afin d'encourager de grandes entreprises internationales à y participer, et il a assoupli les restrictions à l'entrée pour leurs travailleurs.

Perspectives à moyen terme : le Programme de stabilité

Le budget 2001 s'inscrit dans le cadre d'une contraction de l'excédent cette année et l'an prochain. Avec des estimations officielles faisant apparaître un ralentissement progressif de la croissance du PIB, qui reviendrait de 8¾ pour cent cette année à 5¾ pour cent en 2003, et une baisse régulière de l'inflation, qui tomberait de 4½ à 2½ pour cent respectivement, le Plan de stabilité établi par le gouvernement dans le contexte de l'UEM prévoit un excédent annuel moyen de 4¼ pour cent. Cette prévision tient compte d'une diminution régulière des transferts budgétaires nets de l'UE, qui passeraient de 0.6 pour cent du PIB en 1999 à 0.3 pour cent (c'est-à-dire un paiement net avec des contributions supérieures aux transferts) en 2003. L'excédent des administrations publiques semble devoir se réduire de nouveau en 2002 avant de remonter à 4.6 pour cent en 2003 (tableau 13). Les prévisions tiennent compte de dépenses imprévues au titre des salaires à la fin de la période d'application du PPF en 2003 et du paiement de 4 pour cent aux salariés du secteur public en 2002 au titre de la réalisation des objectifs. Une caractéristique notable du plan à moyen terme est le ralentissement de la croissance des dépenses courantes hors intérêts. Dans le Plan de stabilité, elles sont censées diminuer en proportion du PIB, et revenir d'environ 23¾ pour cent cette année à 22½ pour cent en 2003, la part des dépenses courantes en biens et services restant constante aux alentours de 12 pour cent (tableau 13). En même temps, le gouvernement a réaffirmé qu'il considère la politique en matière de dépenses publiques comme un instrument essentiel pour contenir l'inflation en étayant le récent accord signé avec les interlocuteurs sociaux au sujet de la fourniture de services publics et de l'intégration sociale (*Ireland – Stability Programme, 2000*).

On ne sait pas comment le Programme de stabilité sera mis en œuvre, surtout du point de vue des composantes des dépenses. Le gouvernement a abandonné son plan précédent consistant à renforcer le cadre budgétaire pluriannuel en publiant les enveloppes approuvées pour les dépenses par ministère. Il a aussi supprimé le plafond de 4 pour cent fixé pour la croissance annuelle moyenne des dépenses courantes nettes pour la durée du mandat de l'administration en place²⁸. Si cette limite avait été maintenue, une des estimations révèle que l'excédent de référence dans le Livre blanc aurait été supérieur d'environ 750 millions de livres irlandaises, à quelque 4.25 milliards²⁹.

Incidence macroéconomique

Le budget 2001 se traduit par une nouvelle progression sensible du revenu après impôt des ménages. Pour un travailleur célibataire gagnant le salaire

moyen dans l'industrie, le revenu disponible augmentera cette année de 13½ pour cent, dont 5½ pour cent imputables à la hausse des salaires, qui seront encore relevés de 2 pour cent en avril³⁰. Le même travailleur a vu son revenu croître de 13 pour cent en 2000, en raison notamment d'allègements fiscaux. Un observateur a estimé que le revenu disponible des ménages cette année progressera d'environ 14 pour cent, les réductions d'impôt actuelles y contribuant pour 3 points. Les revenus ont été encore gonflés cette année par la réduction de 1 point du taux normal de la TVA. Pour de nombreux travailleurs du secteur privé, les relèvements de salaires sont plus importants que ceux fixés dans le PPF. Si l'on examine la situation sur une période plus longue, il semble que les allègements d'impôt ont effectivement corrigé l'érosion fiscale liée à l'augmentation des prix et des salaires : le rapport des recettes de la fiscalité directe au revenu des personnes physiques est resté relativement stable à 20 pour cent. Cependant, eu égard à la situation de cette année, on peut se demander s'il est opportun d'affaiblir ce qui est néanmoins un stabilisateur automatique.

L'indicateur le plus couramment utilisé pour évaluer l'orientation de la politique budgétaire est la variation du solde budgétaire structurel (ou corrigé des influences conjoncturelles), qui mesure l'action budgétaire délibérée du gouvernement en estimant d'abord, puis en éliminant, la composante conjoncturelle. Il y a toutefois plusieurs façons de calculer cet indicateur et il existe d'autres méthodes telles que l'estimation des budgets de référence (voir encadré 4). Ces dernières années, les diverses méthodes ont donné des résultats contradictoires³¹. Le Secrétariat a adopté la méthode du solde budgétaire structurel, qui est aussi celle utilisée par le gouvernement, comme indiqué dans les documents

Encadré 4. Estimation de l'orientation budgétaire

Les deux méthodes générales utilisées pour évaluer l'orientation budgétaire sont la méthode fondée sur l'écart de production et les élasticités et l'approche marginaliste. Avec la première, il faut d'abord estimer l'écart de production, ce qui nécessite le calcul d'une mesure de la production potentielle. Les recettes et dépenses structurelles sont ensuite calculées en multipliant les recettes (dépenses) effectives par l'écart de production pondéré par une élasticité qui reflète la sensibilité de ce poste particulier aux variations du PIB. Lorsqu'elle applique cette méthode, l'OCDE utilise d'abord un filtre de Kalman pour calculer une estimation des taux de croissance de la productivité et le NAIRU et elle utilise une fonction de production pour estimer l'écart de production. Les principales élasticités utilisées pour calculer le solde budgétaire structurel sont présentées dans Van den Noord (2000)¹.

Encadré 4. Estimation de l'orientation budgétaire (suite)

La Banque centrale d'Irlande privilégie le solde budgétaire structurel primaire afin de corriger la dérive notable des taux d'intérêt qui a suivi le lancement de l'euro et qui a eu un effet sur les coûts du service de la dette². Le PIB est corrigé des dépenses publiques nettes puisqu'elles sont fixées par le gouvernement et ne sont pas directement affectées par le cycle de l'activité économique dans le secteur privé. Pour estimer la production potentielle, la BCI a utilisé un filtre de Hodrick Prescott étendant l'horizon des prévisions à 2005 tout en utilisant deux valeurs pour lisser lambda afin de mesurer la sensibilité.

L'approche « marginaliste » est utilisée en Irlande par l'ESRI. Le modèle macroéconomique Hermes sert à calculer le solde budgétaire qui aurait été observé en l'absence de modifications budgétaires : c'est un budget indexé. La différence entre le budget effectif et le budget indexé mesure l'évolution de l'action délibérée des pouvoirs publics. L'on suppose qu'en l'absence de modification de l'action budgétaire, les recettes et les postes de dépense conjoncturels augmentent suivant la croissance effective de la production tandis que les postes de dépense non conjoncturels augmentent suivant la croissance tendancielle de la production. Il existe d'autres techniques telles que la mesure de Blanchard, qui définit l'évolution délibérée de l'action budgétaire comme étant la valeur du solde primaire qui aurait prévalu si le chômage était égal à son niveau de l'année précédente, moins le solde primaire de l'année précédente, calculés l'un et l'autre en proportion du PIB chaque année. Une autre technique consiste à calculer une autorégression vectorielle structurelle pour décomposer les fluctuations du déficit en pourcentage du PIB en fluctuations dues à des chocs sur la production et fluctuations dues à des chocs sur le déficit lui-même.

Kearney *et al.* ont comparé toutes les mesures et ont conclu que l'autorégression vectorielle structurelle était l'indicateur le moins fiable. Tout au long des années 80 et au début des années 90, différentes méthodes ont donné des résultats allant dans la même direction mais, ces dernières années, les indicateurs divergent, la méthode indexée indiquant une orientation expansionniste et la méthode fondée sur l'écart de production/les élasticités indiquant soit un léger resserrement, soit une orientation neutre. Ils ont conclu que l'une des raisons de la divergence est la taux élevé de croissance potentielle calculé notamment par l'UE, l'OCDE et le FMI.

1. On trouvera une description détaillée de cette méthode dans P. Van den Noord, « The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990's and beyond », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 230, 2000. On trouvera une description de la méthode de Kalman et de son application au calcul du NAIRU dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 67, 2000.
2. D. Cronin et J. Scally, « Assessing Irish fiscal policy in EMU : The role of the structural budget balance », *Banque centrale d'Irlande*, automne 2000.

budgétaires et dans le Programme de stabilité, et par la Banque centrale d'Irlande. Malgré de nombreuses réserves, les calculs du gouvernement laissent prévoir un assouplissement de l'orientation budgétaire cette année et l'an pro-

chain, avec un resserrement en 2003 (tableau 14), résultat à peu près analogue à celui du Secrétariat.

Il importe de souligner les difficultés particulières que pose le calcul du solde budgétaire structurel pour l'Irlande. Premièrement, la technique de lissage fait apparaître une grande partie de la récente accélération des taux de croissance comme conjoncturelle, ce qui donne un écart de production important³². Une partie de la hausse pourrait être due simplement au fait que l'économie passe à un niveau de production supérieur, caractérisé par des équipements plus importants et un taux plus élevé d'activité de la population. Comme indiqué au chapitre I, il est extrêmement difficile d'estimer le NAWRU ou le NAIRU pour l'Irlande. Interpréter le solde budgétaire structurel sous forme de variation comme on le fait ici élimine certaines difficultés, mais pas toutes. Deuxièmement, la méthode corrige les variations des recettes des fluctuations conjoncturelles et non explicitement des modifications délibérées de l'action gouvernementale. Les chiffres obtenus doivent par conséquent être considérés comme des budgets corrigés des influences conjoncturelles et non comme des soldes budgétaires structurels. Il faut tenir compte des paiements et recettes ponctuels. Le paiement anticipé des engagements au titre des pensions, mentionné plus haut, a réduit artificiellement le chiffre du solde budgétaire structurel d'environ 1½ pour cent du PIB et il faut le rajouter au solde budgétaire

Tableau 14. **Solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles**

En % du PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
OCDE									
Solde des administrations publiques									
Capacité (besoin) de financement	-2.0	-2.2	-0.1	0.7	2.2	2.1	4.7	4.5	4.5
Solde primaire net	2.6	1.9	3.1	3.7	4.5	2.6	4.7	4.4	4.3
Soldes corrigés des influences conjoncturelles¹									
Capacité (besoin) de financement	0.1	-1.0	0.9	0.8	1.8	1.3	3.3	3.1	3.2
Solde primaire net	4.4	2.9	4.0	3.8	4.1	1.8	3.2	3.0	3.0
Dettes brutes des administrations publiques									
Actifs financiers	87.7	80.0	74.3	65.1	55.0	50.1	39.3	29.5	21.9
Autorités nationales									
Capacité de financement corrigée des influences conjoncturelles				0.3	1.6	3.4	3.6	2.9	2.7

1. Le solde structurel s'est amélioré en 1994 de 0.8 pour cent du PIB du fait d'une amnistie fiscale et s'est dégradé en 1995 de 0.7 pour cent du PIB du fait d'un règlement ponctuel requis par décision de justice. Le préfinancement des engagements au titre des pensions a diminué le solde structurel en 1999 de l'équivalent de 1½ pour cent du PIB. En 2000, des recettes ponctuelles au titre d'impôts dus au titre d'années antérieures ont augmenté l'excédent corrigé des influences conjoncturelles de ¼ pour cent du PIB.

Source : OCDE et ministère des Finances.

structurel calculé en 1999 (tableau 14). Il y a eu aussi un certain nombre d'autres mesures spéciales en 2000 dont il faut tenir compte. Ainsi, 173 millions de livres irlandaises (0.2 pour cent du PIB) ont été reçus en paiement au titre des impôts dus les années passées et, cette année et en 2002, une modification du droit d'accise sur les alcools et le décalage de l'année budgétaire se traduiront par un revenu moins élevé en 2001 et plus élevé en 2002.

Si l'on considère les documents budgétaires, il semble que, *ex ante*, l'orientation budgétaire devait s'assouplir cette année et donc être pro-conjoncturelle (tableau 14). L'UE a aussi conclu, lors de son examen du Programme de stabilité en janvier, que les plans budgétaires pour 2001 sont expansionnistes et pro-conjoncturels. Quant à savoir si le budget sera expansionniste *ex post*, cela dépendra de la maîtrise des dépenses, qui ont dérapé ces dernières années, et de la question de savoir si les recettes fiscales ont été sous-estimées comme dans le passé. Les estimations de l'OCDE, qui incorporent différentes prévisions de revenu, indiquent que l'orientation budgétaire en 2001 est seulement à peu près neutre une fois pris en compte les effets des paiements exceptionnels d'arriérés d'impôt en 2000.

Considérations plus générales : l'économie politique d'un excédent

Le Programme de stabilité prévoit la persistance d'un excédent budgétaire jusqu'en 2003 (tout comme les prévisions du Secrétariat), la dette des administrations publiques (sur la base du SEC95) revenant d'environ 39 pour cent du PIB en 2000 à 24 pour cent en 2003. En outre, les scénarios à long terme établis par les autorités (de même que le scénario de référence à moyen terme du Secrétariat) laissent raisonnablement penser que l'excédent se maintiendra pendant quelque temps encore. Cette situation soulève un certain nombre de questions concernant l'action gouvernementale :

- Pourquoi garder un excédent au lieu d'accroître les dépenses ou de réduire les impôts ?
- Quelle doit être l'importance relative du remboursement de la dette et de l'accumulation d'actifs financiers ?
- Quelles seront les conséquences de ces décisions et de leur forme institutionnelle pour le comportement des ménages et pour l'économie politique d'un excédent³³ ?

Du point de vue de l'action économique, les autorités sont soumises à des pressions les poussant à réduire l'excédent, lequel, on l'a vu, est déjà bien plus bas qu'il ne le serait sur la base d'une politique inchangée. Certains réclament un relèvement des salaires dans le secteur public (voir plus loin), d'autres un accroissement des dépenses de santé et d'éducation (du moins leur alignement sur celles d'autres pays considérés comme des exemples), d'autres encore

une accélération des investissements, en particulier dans les infrastructures. En même temps, le gouvernement a promis de nouvelles mesures en vue d'individualiser le système fiscal, ce qui réduira le nombre de personnes assujetties au taux d'imposition le plus élevé, initiative qui sera également coûteuse. Des considérations conjoncturelles, en particulier l'excès généralisé de demande de main-d'œuvre, plaideraient en faveur d'un durcissement de l'action budgétaire à court terme. Les engagements fiscaux pris dans le cadre du PPF l'ont été au prix d'une réduction de la marge de manoeuvre dont disposent les autorités pour décider du niveau adéquat des dépenses publiques (c'est-à-dire de la dimension du secteur public). A moyen terme, les administrations publiques auront besoin de disposer d'un important excédent. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que l'alourdissement des obligations futures en matière de dépenses dû au vieillissement de la population sera très important et probablement sous-estimé. Même si les pressions liées à cette considération sont moins fortes en Irlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la charge fiscale pour les générations futures augmentera nécessairement, et peut-être plus que prévu. Dans ces conditions, il est judicieux de conserver un important excédent budgétaire pendant quelque temps encore afin d'atténuer les pressions fiscales futures. Un tel lissage du poids de la fiscalité sur plusieurs années contribuera de deux façons à renforcer les chances de voir la croissance économique rester soutenue : premièrement en préservant les incitations au travail des générations futures et, deuxièmement, en réduisant les ponctions excessives sur les ressources existantes, ce qui ralentira l'appréciation réelle du taux de change³⁴.

A ce stade, le gouvernement a décidé de rembourser la dette mais de constituer simultanément un important volume d'actifs financiers sous la forme d'un fonds de pensions indépendant. L'Irlande sera confrontée à un problème démographique un peu plus tard que la plupart des autres pays de l'OCDE, mais elle a néanmoins décidé de mettre de côté au moins 1 pour cent du PNB chaque année entre 2001 et 2055 afin d'aider à financer le coût du vieillissement³⁵. Cela ne représente qu'un abandon partiel d'un système par répartition au profit d'un système entièrement capitalisé. Les contributions de l'État seront détenues par un fonds indépendant (Fonds national de réserve des pensions) géré par une commission ayant un mandat strictement commercial : assurer le rendement financier optimal, à condition que le niveau de risque pour les sommes détenues ou investies soit acceptable par la Commission³⁶. Les actifs du fonds pourront être retirés par les futurs ministres des Finances à partir de 2025, en fonction de l'augmentation du pourcentage de personnes de plus de 65 ans dans la population. Le fonds aidera ainsi à étaler sur une longue période la charge financière découlant des engagements supplémentaires au titre des pensions. L'État peut à tout moment affecter des ressources supplémentaires au fonds, et celui-ci totalise déjà 5 milliards de livres irlandaises (6 pour cent du PIB) de contributions effectuées en 1999 et 2000 (en partie sur le produit des privatisations).

D'une certaine façon, du point de vue économique, la question que soulève cette décision est simple : est-il plus avantageux d'accumuler des actifs financiers – et plus particulièrement des actifs étrangers – que de rembourser la dette ? Sur le plan pratique en revanche, le problème est un peu différent : quelle est la structure de la dette et des actifs et quels sont les dispositifs institutionnels qui permettront le mieux d'atténuer les pressions exercées pour obtenir une réduction de l'épargne des administrations publiques et d'affaiblir le risque d'une baisse de l'épargne des ménages ? Les contributions au fonds de pensions financées sur les recettes de l'administration centrale sont classées dans le secteur des administrations publiques et constituent par conséquent un poste financier (c'est-à-dire en-dessous de ligne) qui n'a pas d'effet sur l'excédent des administrations publiques. Cependant, pour les besoins des comptes du Trésor, elles sont classées au-dessus de la ligne et permettent ainsi de montrer à l'opinion que, sur la base du fait générateur, l'excédent n'est pas si important que cela. En outre, les revenus d'intérêts récoltés par le fonds seront considérés comme revenus des administrations publiques même s'ils sont exclus des comptes du Trésor³⁷. Pour ces différentes raisons, il est peut-être souhaitable de mettre en réserve des sommes plus importantes afin de pouvoir faire face à de futurs imprévus tels qu'un alourdissement des dépenses de santé du fait du vieillissement de la population.

Restructuration du secteur public

Détermination des salaires et résultats

Sous l'effet conjugué de la rapidité de la croissance et de la modernisation de l'économie, le secteur public a été soumis à de fortes pressions, principalement au niveau des salaires et de l'emploi. Le secteur public a du mal à recruter et à conserver ses agents car les salaires sont jugés inférieurs à ceux du secteur des entreprises. Le secteur public a lui-même contribué au problème, avec une expansion d'environ 3 pour cent en 2000 et probablement de 1½ pour cent encore cette année (tableau 15). Il y a néanmoins des emplois vacants dans de nombreux services et institutions publics. Les problèmes de recrutement et de conservation de la main-d'œuvre se sont traduits par des pressions pour l'obtention d'augmentations de salaires et provoqué une agitation sociale dans les secteurs de la santé, des transports et de l'enseignement. Les infirmières ont obtenu de fortes hausses de salaire entre 1994 et 1999, dépassant largement ce que prévoyait l'accord salarial global³⁸, mais cela n'a pas résolu les problèmes de pénurie, les augmentations ayant essentiellement visé les infirmières débutantes et non là où le bât blesse réellement, à savoir les infirmières confirmées³⁹. De même, un problème crucial dans l'enseignement est la pénurie de qualifications particulières, même si les négociations couvrent l'enseignement en général. Comme dans beaucoup

Tableau 15. L'emploi dans le secteur public

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 prévisions	2003 prévisions
Fonction publique	30 155	31 282	31 030	30 856	31 562	32 733	33 583	33 733	33 933
Non industrielle	28 370	29 491	29 237	29 083	29 439	30 610	31 350	31 500	31 700
Industrielle	1 785	1 791	1 793	1 773	2 123	2 123	2 233	2 233	2 233
Garda Síochána (police)	11 372	11 391	11 342	11 694	11 931	12 195	12 228	12 228	12 228
Gardai (policiers)	10 818	10 825	10 810	10 980	11 236	11 500	11 678	11 848	11 848
Recrues	437	455	428	615	550	550	500	330	330
Contractuels	117	111	104	99	145	145	50	50	50
Forces armées	14 355	14 137	13 474	12 934	12 610	12 330	12 211	11 961	11 961
Militaires	13 015	12 814	12 108	11 674	11 365	11 161	11 061	10 811	10 811
Employés civils du ministère de la Défense	1 340	1 323	1 366	1 260	1 245	1 169	1 150	1 150	1 150
Éducation	60 436	61 744	62 100	63 375	64 415	65 937	67 217	68 587	69 500
Organismes semi-publics non commerciaux	8 540	8 501	8 792	8 815	9 219	9 680	10 476	10 273	9 517
Services de santé	63 939	65 169	65 755	67 895	69 726	75 051	79 551	82 551	83 551
Collectivités locales	26 540	26 479	26 500	26 500	26 900	27 400	27 500	27 600	27 700
Responsables	9 646	9 875	9 987	10 100	10 300	10 490	10 533	10 571	10 610
Employés	16 894	16 604	16 513	16 400	16 600	16 910	16 967	17 029	17 090
Service public	215 337	218 703	218 993	222 069	226 363	235 326	242 766	246 933	248 390
(Taux de croissance)	1.6	0.1	1.4	1.9	4.0	3.2	1.7	0.6	
Organismes commerciaux	62 793	61 883	60 459	58 915	55 932	47 121	47 249	47 240	47 440
Secteur public	278 130	280 586	279 452	280 984	282 295	282 447	290 015	294 353	295 830
(% de l'emploi total)	21.9	21.0	20.4	18.6	17.5	17.1	16.8	16.4	

Note : Les chiffres sont ceux du 1^{er} janvier de chaque année et sont calculés en équivalents temps plein.

Source : Ministère des Finances.

d'autres pays par le passé, la question des écarts de salaires entre les secteurs et dans le temps doit être résolue et non pas simplement occultée par des accords salariaux nationaux.

Pour régler la question des rémunérations, le gouvernement s'est attaqué à deux domaines : le système salarial et la fonction publique. S'agissant des salaires, un organisme chargé de comparer les salaires et les emplois publics avec ceux du secteur privé a été créé dans le cadre du PPF. Il examinera non seulement les écarts de salaires par rapport au secteur privé pour 40 grandes catégories de fonctionnaires, mais aussi les emplois eux-mêmes et les conditions d'emploi. Cet organisme devra présenter son rapport en juin 2002. Le quart des augmentations recommandées, quelles qu'elles soient, sera payé avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2001, et des négociations concernant le solde débiteront dès la remise du rapport. Cependant, on ne sait pas encore si l'organisme en question est habilité à recommander des réformes de plus grande portée concernant la détermination des salaires dans la fonction publique et les conditions générales de l'emploi dans le secteur public. Tout bien considéré, c'est une question que les autorités traiteront dans le contexte de la modernisation.

La réforme du secteur public est engagée depuis plusieurs années dans le cadre de l'Initiative de gestion stratégique, qui vise à améliorer la gestion du service public et les méthodes qu'il utilise pour évaluer sa production. La réforme de la réglementation est à l'étude et les autorités ont créé un groupe chargé de mettre en place un système plus cohérent d'évaluation de l'impact lors de la formulation des réglementations. Par ailleurs, le système juridique est en cours de rationalisation et l'on a entrepris d'examiner les dépenses⁴⁰. Dans ce contexte, les autorités ont cherché à établir sur le plan de l'organisation un lien précis entre la phase finale du cycle actuel de relèvement des salaires et le programme de modernisation de la fonction publique. Aux termes de l'actuel accord salarial, le paiement de l'augmentation de 4 pour cent prévu dans le cadre de la troisième phase dépendra de certains indicateurs de performance établis au 1^{er} avril 2001, les progrès accomplis étant exposés et évalués d'ici le 1^{er} octobre 2002. Une fois approuvés par la Commission du partenariat de chaque organisation, ces résultats seront examinés par le groupe assurance qualité du service concerné qui déterminera s'ils sont ou non suffisants. Le groupe assurance qualité du secteur en cause, constitué de représentants extérieurs et de représentants des consommateurs, vérifiera la réalité des progrès annoncés. Le résultat final de l'exercice dépendra bien évidemment de la façon dont les objectifs sont fixés et de la rigueur du processus d'évaluation. La nécessité d'améliorer notablement les résultats est particulièrement manifeste dans le secteur de la santé publique, où les dépenses sont passées de 2 milliards de livres irlandaises en 1997 à 5.3 milliards en 2001 sans amélioration sensible des résultats (encadré 5).

Encadré 5. **Le secteur de la santé publique**

Malgré une augmentation considérable des crédits budgétaires, le secteur de la santé continue de susciter des critiques, notamment en ce qui concerne les listes et les délais d'attente dans les services des urgences. Environ 60 pour cent de l'accroissement des dépenses depuis 1997 résultent de variation des prix, notamment la hausse des salaires et l'inflation générale. Par ailleurs, les 40 pour cent restants tiennent pour une large part aux services d'appui, à une conception plus défensive de la médecine et à une modification des conditions d'emploi. En outre, les augmentations de crédits ont simplement conduit à l'adoption de nouvelles procédures et à une multiplication des interventions dans les hôpitaux, sans diminution correspondante des listes d'attente.

Là où l'on a constaté une expansion des services publics, ceux-ci se sont en fait dans une certaine mesure purement et simplement substitués aux secteurs bénévole et informel. La nette élévation du taux d'activité des femmes ces dernières années a réduit la réserve de volontaires disponibles pour les organisations bénévoles, qui ont dû augmenter le nombre de leurs salariés et se tourner vers l'État pour couvrir leurs frais.

Des indicateurs de performance liés à des augmentations de salaires pourraient aider à améliorer la production, encore que, là comme ailleurs, des réformes plus poussées soient aussi nécessaires.

Politique régionale et décentralisation

La rapide croissance économique concernant essentiellement la région de Dublin (voir chapitre III), les préoccupations régionales ont pris de l'importance, comme en témoignent le PPF et le Plan de développement national. Une politique nationale d'aménagement de l'espace est en préparation, bien que bon nombre des principales décisions d'implantation des infrastructures aient déjà été prises. Les dispositifs budgétaires nécessaires pour financer les objectifs régionaux ont moins retenu l'attention. S'agissant des transferts de l'UE, le pays a été divisé en deux régions : la première, qui couvre le sud et l'est du pays, bénéficie d'un soutien transitoire (ex-Objectif 1) jusqu'à la fin de 2006, et la seconde, c'est-à-dire les Borders, les Midlands et l'Ouest, est couverte par l'Objectif 1 sur l'ensemble de la période. À la suite de cette division, deux nouvelles assemblées régionales ont été créées en 1999 avec pour principale mission la gestion de leurs programmes opérationnels respectifs dans le cadre du Plan de développement national de l'Irlande. Outre les assemblées régionales, huit autorités régionales (créées en 1994) complètent 34 conseils de comté/districts et 80 autorités urbaines. Les ressources des collectivités locales ont des origines diverses, notamment

les redevances commerciales, les taxes locales, l'imposition des automobiles et des subventions (d'équipement et de fonctionnement) de l'État. Le financement des dépenses administratives des assemblées régionales et des autorités régionales est essentiellement assuré par des contributions des collectivités locales de la juridiction concernée au prorata de la population. Le vaste programme de réforme des collectivités locales qui est en cours d'exécution porte sur toute une série de questions, notamment la transparence du financement, l'efficacité, etc.⁴¹

Le fonctionnement des collectivités locales a lui-même besoin d'être réformé si l'on veut relever le défi de la croissance et de la modernisation. Dans *l'Examen de la réforme de la réglementation en Irlande*, l'OCDE a noté que les collectivités locales étaient, plus que dans beaucoup d'autres pays, à la fois productrices et fournisseurs de services publics. De nombreuses activités, telles que l'entretien des logements sociaux, l'entretien des routes, les services d'ingénierie et la conception architecturale des infrastructures publiques, l'évacuation des déchets et l'approvisionnement en eau, qui dans les autres pays relèvent du secteur privé, sont assurées en Irlande par le secteur très cloisonné des administrations locales. Chaque petite unité de l'administration locale est responsable aussi bien de la production que de la fourniture des services d'hygiène aux collectivités locales⁴². Le cloisonnement de ce secteur fait qu'il n'a jamais profité des économies d'échelle qui caractérisent le développement des services d'intérêt public dans les autres pays. En ce qui concerne la fourniture des autres services, l'absence de concurrence, par exemple dans le domaine des services d'entretien des logements assurés par les collectivités locales, nuit à la qualité et alourdit les coûts. Il faudrait recourir davantage à la sous-traitance et au jugement du marché mais cela suppose que les collectivités locales soient capables de lancer des appels d'offres et de définir les spécifications des contrats. Ces procédures permettraient de répondre à l'idée très répandue selon laquelle la sous-traitance conduit à une baisse de qualité.

III. La réforme de la réglementation et les progrès dans le domaine de la politique structurelle

Le rythme rapide de croissance est à l'origine de nombreux problèmes comme les pressions qui s'exercent sur les infrastructures, la hausse des prix des logements (chapitre I), les encombrements et le l'extension urbaine désordonnée. Le gouvernement s'est efforcé d'améliorer le fonctionnement du marché immobilier en mettant en place de nouveaux instruments fiscaux et en modifiant l'environnement réglementaire (c'est-à-dire les règles d'urbanisme). La croissance a également créé des tensions de plus en plus vives sur le marché du travail et s'est traduite par une baisse spectaculaire du taux de chômage. La nouvelle configuration du marché du travail appelle une réorientation des mesures actives destinées à faire reculer le chômage. Dans les autres secteurs, les impératifs de politique réglementaire et structurelle se situent dans le prolongement des évolutions déclenchées dans le passé par le progrès technologique, des initiatives réglementaires de l'UE et du souci de compétitivité à long terme qui anime les autorités. On a progressé régulièrement au fil des ans dans la déréglementation, sur le plan de la réduction des barrières à l'entrée, de la promotion de l'esprit d'entreprise et d'une plus grande ouverture des marchés. De fait, l'*Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* a conclu que l'Irlande avait un environnement réglementaire peu interventionniste. Il faut toutefois renforcer une politique de la concurrence traditionnellement faible et achever la mise en place de régimes réglementaires proconcurrentiels dans certaines activités de réseau et dans les transports. On examinera tout d'abord les mesures récentes qui ont été prises dans le secteur du logement et de l'immobilier, puis on s'attachera à l'évolution du cadre d'action dans deux domaines : le marché du travail et la formation. La troisième section sera consacrée à la concurrence et à la réglementation des industries de réseau ; on verra aussi brièvement comment la réglementation des marchés de capitaux a évolué récemment. Le tableau 16 résume les recommandations des *Études économiques* précédentes et de l'*Examen de la réforme de la réglementation* et fait le point sur les progrès accomplis.

Tableau 16. **Mise en œuvre de la réforme structurelle – bilan des progrès accomplis**

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis 1999	Évaluation/recommandations
I. Le système fiscal (voir encadré 3 pour plus de détails)		
Réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu	Le taux normal et le taux maximum ont été réduits, la tranche soumise au taux normal a été élargie, et les tranches d'imposition ont été partiellement individualisées.	Meilleure incitation au travail, notamment pour les femmes. Réduire encore les taux et individualiser totalement les tranches.
Réduire le taux de base de l'impôt sur les sociétés	Réduction dans la ligne de l'unification prévue à 12½ pour cent d'ici à 2003.	Améliorer les incitations à investir. Respecter le calendrier.
II. Les systèmes de prestations et de formation des salaires		
Néant	Création d'une allocation pour soutien de famille pour les foyers ayant un seul apporteur de revenu et des personnes à charge.	Cette mesure a affaibli l'incitation au travail des conjoints.
Atténuer l'impact de la création d'un salaire minimum national sur l'emploi et les incitations à faire des études	Création du salaire minimum national en avril 2000 avec des taux plus faibles pour les jeunes inexpérimentés.	Impact négligeable étant donné que le niveau du salaire minimum n'est pas élevé. Les ajustements ultérieurs devront être faits avec prudence.
III. Politiques actives du marché du travail		
Rationaliser les programmes existant actuellement	Abandon des programmes de subventions de salaires.	Cet abandon est une bonne décision.
Intégrer les activités des organismes publics venant en aide aux chômeurs	Le service local de l'emploi a été fusionné avec le service public de l'emploi et de la formation (FAS). Ce dernier est restructuré pour privilégier l'orientation et les services de placement.	Il faudrait définir les groupes cibles et les résultats escomptés.
Mettre l'accent sur des programmes ciblés de subventions à l'emploi	Il est prévu de réduire progressivement le programme d'emplois d'intérêt collectif.	Il faudra assurer nettement la transition entre les emplois sociaux et l'attribution de places de formation et d'emplois dans le secteur marchand.
Mettre l'accent sur les programmes de formation à des compétences particulières	Création du Fonds national de formation en 2000. Ce fonds contribuera à financer le coût de l'amélioration des qualifications en entreprise.	L'accent devrait être mis sur certaines qualifications qui font manifestement défaut.

Tableau 16. **Mise en œuvre de la réforme structurelle – bilan des progrès accomplis** (suite)

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis 1999	Évaluation/recommandations
IV. Intensifier la concurrence sur le marché des produits		
Réduire le rôle des entreprises publiques	Déréglementation complète des télécommunications. Le marché de l'électricité sera intégralement libéralisé en 2005.	La Commission chargée de la réglementation de l'électricité devrait couvrir tous les aspects de la réglementation économique des compagnies d'électricité et de gaz.
Donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir d'examiner les fusions sans en référer au ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi (DETE).	Une nouvelle loi qui entrera en vigueur à la fin de 2001 transférera la responsabilité en la matière du DETE à l'Autorité de la concurrence.	La législation irlandaise sera de ce fait conforme aux meilleures pratiques de la plupart des autres pays de l'OCDE. Néanmoins, la nomination des membres et l'établissement du budget de l'Autorité de la concurrence ne devraient plus relever du DETE.
Libéraliser l'entrée sur le marché des transports en taxi	Le nombre de licences n'est plus limité.	Le dédommagement des détenteurs actuels de licences pourrait accélérer la réforme mais il risque aussi d'inciter les entreprises d'autres secteurs à faire pression sur l'État pour obtenir un traitement similaire.
La prudence s'impose concernant la création d'organes de réglementation pour des secteurs particuliers	Il existe des organes réglementaires indépendants pour les télécommunications, l'électricité et l'aviation et il en sera créé pour le gaz et les transports.	Pour éviter tout chevauchement ou toute incohérence, les organes réglementaires doivent parvenir à coopérer de manière formelle.
V. Atténuer les tensions dans le secteur du logement		
Élargir le marché locatif	Une commission a été créée pour examiner les questions concernant la protection des locataires dans le secteur locatif privé.	Le processus devrait être accéléré.
Supprimer progressivement la déduction des intérêts hypothécaires du revenu. La révision de la taxe sur les plus-values et du droit sur les acquisitions ainsi que la création d'un impôt immobilier aideraient à freiner la tendance ascendante des prix	Les intérêts des emprunts effectués par des investisseurs ne sont plus déductibles. Relèvement du droit de timbre sur les mutations de logements qui ne sont pas occupés par leur propriétaire. Introduction d'une taxe sur les terrains non bâtis dans les zones stratégiques d'aménagement.	Ces mesures devraient favoriser l'offre de terrains et freiner les investissements spéculatifs.

Tableau 16. **Mise en œuvre de la réforme structurelle – bilan des progrès accomplis** (suite)

Recommandations de la précédente étude	Mesures prises depuis 1999	Évaluation/recommandations
VI. Améliorer l'efficacité du secteur public		
Faire appel à des partenariats publics-privés	<p>Le gouvernement espère financer environ 5 % des dépenses prévues dans le plan de développement national par des partenariats publics-privés, notamment dans des secteurs tels que les routes, les ponts, et l'approvisionnement en eau.</p> <p>Création d'un organisme chargé de comparer les salaires et les emplois dans le secteur public et le secteur privé. L'initiative de gestion stratégique vise à améliorer la gestion du service public. Les autorités ont également cherché à établir un lien clair entre les rémunérations dans le secteur public et la modernisation de ce secteur en adoptant des indicateurs spécifiques de résultat.</p>	<p>Un avantage supplémentaire des partenariats est la possibilité de prévoir une tarification rationnelle.</p> <p>Beaucoup dépendra de la façon dont les objectifs sont définis et de la crédibilité de la décision implicite du gouvernement de ne pas relever les salaires en cas de résultat insuffisant.</p>

Source : OCDE.

Améliorer les performances du marché du logement et du marché immobilier

Enjeux

En dehors de la hausse rapide des prix des terrains et des logements (chapitre I), les autorités se sont trouvées confrontées au problème de la dimension spatiale de la croissance, c'est-à-dire la localisation des activités industrielles et commerciales ainsi que la répartition et la nature de l'habitat résidentiel. La très forte accélération de la construction de logements ces dernières années a entraîné une extension urbaine désordonnée. Le dynamisme du nouveau Dublin s'explique par l'urbanisation le long d'une autoroute périphérique. Cette apparition d'une « ville suburbaine » est symptomatique de l'évolution observée dans de nombreuses zones urbaines, mais s'est faite particulièrement vite dans la région de Dublin. Sauf pour certains ensembles de logements dans le centre ville, la majeure partie de l'habitat résidentiel est de type suburbain à faible densité. Ce phénomène d'extension et de dispersion semble s'accroître, en franchissant très souvent les limites de la zone bien établie de migration quotidienne. Entre 1997 et 1998, le nombre des permis de construire dans les comtés les plus éloignés de Leinster (60 km de Dublin et plus) a augmenté de 40 pour cent, contre 15 pour cent dans la région de Dublin, et les déplacements quotidiens à longue distance par chemin de fer et autocar, et surtout par autocar, sont aujourd'hui très fréquents⁴³.

Ce profil d'aménagement a des conséquences très coûteuses, notamment de longs déplacements pour les nouveaux propriétaires de maisons, des sollicitations de plus en plus fortes pour les infrastructures dans le domaine des transports et de l'eau, de plus en plus d'encombrements et, dans le cas de la circulation, une augmentation des émissions atmosphériques et une perte d'agrément ainsi qu'une dégradation du paysage à la campagne. Certaines opérations d'aménagement ont lieu dans de petits villages qui n'ont ni les infrastructures ni les moyens financiers nécessaires ; d'où des coûts externes imposés aux anciens résidents. De plus, le développement de la voiture particulière et la concentration de l'activité dans la région de Dublin multiplient les encombrements : la vitesse moyenne des véhicules aux heures de pointe est en baisse de 23 pour cent (de 18 à 14 km/h), ce qui se traduit par une durée moyenne de déplacement en hausse de 62 pour cent. En outre, les entreprises se montrent de plus en plus préoccupées par la situation d'ensemble dans les transports. Le Service des transports de Dublin estime que le temps perdu dans les encombrements dans la seule ville de Dublin représente 500 millions de livres irlandaises par an.

Face à la hausse des prix, les autorités se sont efforcées d'accroître l'élasticité de l'offre de terrains et de logements, à la fois par des mesures fiscales et des mesures d'urbanisme, tout en essayant de maîtriser la demande spéculative. Comme on l'a vu au chapitre I, la vigueur de la demande tient aussi bien aux facteurs démographiques qu'à la progression des revenus⁴⁴. On s'est attaqué à l'extension urbaine davan-

tage par une modification des règles d'urbanisme que par des mesures fiscales. Or, le système fiscal est l'un des principaux facteurs qui favorisent cette extension urbaine : l'impôt immobilier local et les redevances pour l'eau ont été supprimés, de sorte que les résidents des nouveaux sites ne se voient pas imputer l'intégralité du coût de l'extension des infrastructures et des services locaux⁴⁵.

Mesures prises par les pouvoirs publics

Règles d'urbanisme et infrastructures

Les procédures dans le domaine de l'urbanisme ont été modifiées : en vertu d'une nouvelle loi, chaque autorité d'urbanisme doit élaborer un plan pour le logement d'ici août 2001 et faire en sorte qu'il y ait un stock suffisant de terrains viabilisés pour répondre à la demande au cours de la période d'application du plan local. Cette loi permet également aux autorités locales d'acquérir jusqu'à 20 pour cent des terrains classés en zone d'aménagement résidentiel à leur valeur au moment considéré, pour y construire des logements sociaux et des logements bon marché. Cela revient en fait à une taxe d'aménagement. Des zones stratégiques d'aménagement résidentiel, avec mise en place accélérée des infrastructures et procédure accélérée pour les autorisations d'urbanisme, peuvent également être désignées et les aménageurs sont passibles d'amendes si l'opération n'est pas achevée dans un certain délai. Les quatre autorités de Dublin ont également classé en zone résidentielle des vastes superficies situées le long des grands axes de transport. De plus, les autorisations d'urbanisme sont de plus en plus délivrées en application de *Directives à l'intention des services d'urbanisme sur la densité d'occupation*, qui ont pour but d'accroître la densité en zone urbaine. Les collectivités locales établissent également des plans intégrés d'urbanisme sur la base de critères qui sont fixés par une commission consultative d'experts et qui ont trait à la conception urbaine, à l'utilisation durable des terrains, à l'enseignement, à la formation, au développement économique local, à l'amélioration de l'environnement et à la gestion de la circulation. Bref, on s'efforce de mettre systématiquement à profit les autorisations d'urbanisme pour internaliser les coûts externes et favoriser l'obtention d'avantages externes, bien que l'absence de véritables taxes locales joue dans la direction inverse. Enfin, une Stratégie nationale d'aménagement du territoire est actuellement en préparation. Bien que le cadre réglementaire ait été modifié, il reste encore fort à faire pour assurer sa pleine efficacité. Il faut réaménager les institutions et développer les compétences en matière d'urbanisme.

Instruments fiscaux

Au moment de la rédaction de la dernière *Étude économique de l'Irlande*, en 1999, les prix des logements étaient déjà en forte hausse. C'est pourquoi

l'OCDE recommandait de modifier sensiblement la politique fiscale pour réduire l'investissement spéculatif et empêcher une utilisation inefficace des biens immobiliers. A l'époque, l'absence de coûts de détention (en dehors des coûts de financement, qui ont diminué avec l'entrée dans la zone euro) encourageait l'achat anticipé de biens immobiliers en prévision de plus-values à court terme et permettait de conserver sans aucun coût des terrains non bâtis. On préconisait un impôt sur les plus-values et des droits de mutation ainsi que la mise en place d'un impôt immobilier, pour freiner la hausse des prix en pénalisant l'investissement immobilier aux fins de plus-values à court terme et en renforçant l'incitation des propriétaires à utiliser plus efficacement leurs biens. Le gouvernement irlandais a pris des mesures qui vont loin dans cette direction (encadré 6). Dans le cadre d'une initiative plus large, la fiscalité a été alourdie pour les opérations d'investissement à court terme et un coût d'opportunité a été imposé pour la détention de terrains non bâtis dans certaines zones. L'introduction d'un impôt sur les terrains non bâtis situés dans les zones stratégiques d'aménagement marque un tournant dans la politique fiscale, qui n'avait pas été jusqu'à présent axée sur la détention de terrains.

Des avantages fiscaux sont accordés pour accroître l'offre de terrains et de logements⁴⁶. Pour que davantage de terrains soient affectés au logement et aménagés rapidement, on a réduit l'impôt sur les plus-values en cas de cession de terrains à des fins de construction de logements et le propriétaire d'un terrain situé dans une zone stratégique d'aménagement est passible d'une taxe sur les terrains non bâtis lorsque l'aménagement n'intervient pas dans un certain délai. Il existe en outre une série d'autres mesures fiscales ciblées, notamment pour le logement étudiant. Afin de développer le secteur locatif, le gouvernement réexamine actuellement le régime des baux locatifs afin de lever les obstacles éventuels à l'investissement dans ce secteur. A partir de 1986, toute une succession de mesures comportant des avantages fiscaux ont été adoptées pour les opérations d'aménagement en centre-ville. Elles ont contribué à stopper le déclin économique et démographique. Aujourd'hui, de nombreux centres-villes connaissent une véritable vie économique et sociale.

D'autres initiatives ont été prises pour réduire la demande excédentaire de nature spéculative, qui a été favorisée par la hausse des prix des logements. Pour lutter contre cette demande spéculative ou temporaire, on est revenu en partie sur les avantages fiscaux en cas d'investissement dans un bien non affecté à la résidence principale : pour ces acquisitions, le droit de timbre a été relevé et les intérêts des emprunts ne sont plus déductibles. De plus, le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de mettre en place en 2001 un impôt immobilier anti-spéculation pour les achats de logements non affectés à la résidence principale. Mais il a renoncé à cette mesure en mars de cette année lorsqu'il est apparu clairement que cela allait freiner les investissements dans la construction d'appartements ; par ailleurs, le droit de timbre de 9 pour cent a été remplacé par

Encadré 6. **Résumé des mesures concernant le prix des logements**

Malgré une série de mesures prises en avril 1998, les prix des logements ont continué d'augmenter rapidement, ce qui a contraint le gouvernement à agir de nouveau en 1999 et en 2000. Ces nouvelles mesures ont fait suite à un rapport établi à la demande du gouvernement (Bacon, 1999, 2000). Les initiatives les plus importantes sont les suivantes :

Action sur le marché du logement (mars 1999)

- dispositifs permettant de dégager rapidement jusqu'à 16 000 sites à la périphérie nord de Dublin grâce à la mise en place d'équipements temporaires d'assainissement ;
- mesures visant à faire en sorte que l'initiative de viabilisation des terrains donne un maximum de résultats dans les délais prévus ;
- investissements supplémentaires pour éliminer les principales lacunes infrastructurelles faisant obstacle à la construction de logements, surtout en ce qui concerne les voies routières et les transports en commun ;
- mesures, notamment de renforcement des effectifs, destinées à faire en sorte que l'organisme d'urbanisme (An Board Pleanála) réduise le nombre de dossiers en instance et se prononce plus rapidement sur les recours ;
- examen de l'affectation possible, à la construction de logements, de terrains du domaine public ;
- étude, par le ministre des Finances, d'une modification de la loi de finances visant à mettre fin à la condition requise pour bénéficier de la taxation à taux réduit (20 pour cent) des plus-values sur la cession de terrains à des fins de construction de logements, à savoir que l'autorisation de construire doit avoir été accordée ;
- décision de principe concernant la création d'une commission chargée d'examiner la question du maintien dans les lieux dans le secteur locatif privé.

Action du gouvernement en faveur du logement (juin 2000)

- exonération du droit de timbre, à hauteur de 150 000 livres irlandaises, en cas de primo-acquisition d'un logement ancien. En revanche, un droit de timbre plus élevé de 9 pour cent frappera toutes les mutations de logements qui ne sont pas occupés par leur propriétaire.
- application, pendant trois ans, d'un impôt antispéculation de 2 pour cent par an frappant les investisseurs acquérant un bien résidentiel qu'ils n'occuperont pas eux-mêmes, mais il y aura exonération dans certains cas et en faveur des propriétaires se conformant au régime réglementaire ;
- utilisation de la formule des zones stratégiques d'aménagement afin d'assurer l'aménagement d'ensembles résidentiels, avec application d'une taxe sur les terrains non bâtis lorsque le propriétaire n'aménage pas son bien dans les délais impartis ;

Encadré 6. Résumé des mesures concernant le prix des logements *(suite)*

- création d'offices de projet chargés de piloter les grands projets d'infrastructures, cette mesure s'accompagnant d'investissements ciblés dans les principales infrastructures pour l'eau, l'assainissement et les routes autres que nationales ;
- mesures destinées à accroître les capacités du secteur de la construction, afin de remédier en particulier à la pénurie de techniciens et d'ouvriers qualifiés ;
- construction, au niveau des collectivités locales, de 1 000 unités supplémentaires de logements par an entre 2000 et 2006 ;
- amélioration du Programme d'accession à la propriété avec participation des collectivités locales et du Programme pour le logement à prix modéré ;
- modalités plus satisfaisantes de subventionnement du site pour les collectivités locales et les associations pour le logement ;
- mise en place d'une stratégie efficace et de mesures d'accompagnement pour les opérations futures d'aménagement, le but étant d'assurer l'équilibre et la stabilité du marché du logement à moyen et long terme ; création, en particulier, d'une Équipe interministérielle pour le logement, et renforcement des fonctions ayant trait à l'offre de logements au sein du ministère de l'Environnement et des Collectivités locales.

un droit progressif culminant à ce niveau pour les logements neufs achetés par des investisseurs. Le droit uniforme de 9 pour cent est maintenu sur les achats de logements anciens aux fins d'investissement.

Sur le plan social, le gouvernement a pris des mesures pour favoriser la primo-acquisition et aider les ménages à bas revenu. Le prix des logements étant de moins en moins abordable, le droit de timbre n'est pas perçu en cas de primo-acquisition dans l'ancien lorsque la valeur du bien ne dépasse pas 150 000 livres irlandaises. On a également relevé le plafond de revenu pour le régime d'accession à la propriété avec participation des collectivités locales. En outre, le gouvernement a augmenté le nombre des unités de logements destinés aux ménages à bas revenu que les collectivités locales peuvent construire.

En ce qui concerne la localisation des activités économiques, les aides financières aux entreprises sont désormais accordées dans le cadre d'un système de points, le nombre de points variant en fonction de la région. En outre, on encourage l'investissement étranger en dehors de la région du Grand Dublin. Cette politique a donné quelques résultats, mais le manque d'infrastructures dans certaines zones a nuï à son efficacité. On élabore actuellement une Straté-

gie nationale d'aménagement du territoire, critiquée par certains observateurs en ce qu'elle n'a pas précédé, mais se borne à suivre le Plan national de développement, qui a déjà précisé la localisation d'un grand nombre de nouvelles infrastructures.

En résumé, l'action menée a obéi au souci de maîtriser la forte hausse des prix des logements et d'assurer une offre suffisante. Au total, la politique du logement mise en œuvre depuis 1998 semble avoir contribué à freiner la hausse des prix mobiliers en soutenant l'offre. Les constructions achevées sont en constante augmentation et la part des appartements sur le marché du logement de Dublin est passé de 33 pour cent en 1997 à 42 pour cent en 1999, résultat conforme à l'objectif, qui était d'accroître la densité. Néanmoins, la demande de logements, qui s'explique en grande partie par la démographie, reste supérieure aux capacités du secteur de la construction et aux possibilités qu'offrent les infrastructures. Environ 50 000 nouveaux logements ont été construits en 2000, mais le niveau jugé nécessaire pour stabiliser le marché est de 54 000. Le marché du travail étant très tendu, les nouvelles mesures qui pourront être prises pour accroître le nombre de logements construits se traduiront probablement en définitive par une hausse des coûts, surtout à mesure que la mise en œuvre du Plan national de développement s'accélé-rera. Il faudra donc mieux exploiter le parc actuel de logements, notamment en renforçant le marché locatif. Les mesures fiscales visant à freiner les investissements dans les logements qui ne sont pas affectés à la résidence principale, bien qu'elles aient été en partie supprimées, risquent de retarder cette évolution.

Certains éléments essentiels d'infrastructure comme l'adduction d'eau et l'assainissement ne sont probablement pas exécutés de manière efficiente et les ménages ne se voient pas imputer l'intégralité du prix des services locaux : il n'y a pas de redevance pour l'eau ni de taxe locative pour les ménages et la taxe sur les terrains non bâtis ne s'applique que dans les zones stratégiques d'aménagement. De plus, comme on l'a vu au chapitre IV, les ménages ne supportent pas l'intégralité du coût social des transports. Vraisemblablement, la politique actuelle perpétuera donc la faible densité de construction et l'extension urbaine, avec le recul des espaces verts qui en résulte, les longs déplacements quotidiens et le phénomène corrélatif de congestion et de sollicitation de l'environnement. C'est seulement très récemment qu'on a renoncé à l'approche locale de l'aménagement, de sorte qu'on ne sait pas très bien à ce stade quelle sera l'efficacité d'une vision plus stratégique pour régler les problèmes d'ordre général en matière de logement et d'aménagement du territoire. Le gouvernement se propose de désigner environ 8 zones/villes ou « portails de développement » dans le cadre de la Stratégie d'aménagement du territoire, mais dans un pays aussi petit que l'Irlande, on peut craindre que, sous les pressions politiques, ces sites ne prolifèrent.

Grandes évolutions influant sur la politique de l'emploi et la formation du capital humain

La politique de l'emploi a évolué en fonction du développement de l'économie. Actuellement, elle met l'accent sur les mesures visant à accroître l'offre de travail, à faciliter l'absorption rapide des chômeurs et à améliorer les qualifications et la formation⁴⁷. Les réformes de la fiscalité et de la protection sociale ont été axées sur l'accroissement de l'offre de travail (chapitre II) et la politique d'immigration a été libéralisée pour les non-ressortissants de l'UE ayant certaines qualifications de haut niveau. De plus, le Plan national de développement prévoit une nette augmentation des dépenses, de 14 milliards d'euros environ, pour l'emploi et la mise en valeur des ressources humaines, dont 4 milliards pour la formation et l'éducation des nouveaux entrants sur le marché du travail, 4,6 milliards pour les chômeurs, en particulier de longue durée, 2 milliards pour les infrastructures et 1,3 milliard pour l'inclusion sociale. Le programme « Prospérité et justice » comporte également des dispositions concernant en particulier l'éducation et la formation tout au long de la vie, le recyclage, et une série d'organismes ont été mis en place pour surveiller la mise en œuvre de toutes ces mesures.

Le recul rapide du chômage et les changements observés dans sa composition ont modifié le contexte de la politique de l'emploi. Au dernier trimestre 2000, l'Irlande comptait 68 800 chômeurs (enquête sur la population active) ce qui correspond à un taux de chômage de 3,9 pour cent, et il y avait 24 200 chômeurs de longue durée (plus d'un an), soit 1,4 pour cent de la population active. Au moment où avait été rédigée l'*Étude* précédente, le taux de chômage de longue durée était de 3,9 pour cent (printemps 1998), avec un chômage de longue durée de 50 pour cent, qui restait supérieur à la moyenne pour l'OCDE, mais était très proche de la moyenne pour l'UE. Par conséquent, ces quelques dernières années, non seulement le niveau du chômage de longue durée a diminué parallèlement à l'évolution de la croissance, mais sa baisse a été également supérieure à celle du chômage total. Dans le même temps, les offres d'emploi non satisfaites ont augmenté à environ 6 pour cent, la plupart des catégories d'emplois étant concernées⁴⁸. La diminution du nombre de chômeurs inscrits (Live Register), de 240 000 en novembre 1997 à 137 000 en novembre 2000, a permis de porter aux niveaux internationaux le rapport entre le nombre d'agents chargés du placement et le nombre de chômeurs recensés, ce qui ouvre de nouvelles possibilités d'action.

Face à cette évolution, plusieurs mesures actives du marché du travail ont été supprimées ou sont en passe d'être modifiées. Les dispositifs de subventionnement des salaires ont été maintenant abandonnés et on a mis davantage l'accent sur les programmes de formation et une orientation plus intensive. En septembre 1998 ont été mises en place les offres d'assistance aux jeunes chô-

meurs sans emploi depuis 26 mois et ces offres ont été progressivement élargies aux chômeurs adultes en 1999 et en 2000, en ramenant de 12 à 9 mois le point de déclenchement. Les chômeurs inscrits qui franchissent ce seuil sont transférés au FAS (le service national de l'emploi) en vue d'une assistance ; environ les deux tiers des chômeurs inscrits quittent alors le système, ce qui témoigne, entre autres, des tensions actuelles sur le marché du travail⁴⁹. Le tiers restant correspond aux dossiers qui deviennent difficiles ; c'est pourquoi une offre de formation est plus adaptée.

L'un des principaux dispositifs actifs du marché du travail est le Programme pour l'emploi d'intérêt collectif qui, en novembre 1999, occupait 33 259 personnes dans un grand nombre de services d'intérêt collectif. Les études de suivi montrent que ce programme n'améliore pas l'employabilité de ses participants, qui posent généralement le plus de difficultés du point de vue de leur niveau d'instruction et de leur expérience sociale⁵⁰ : les cas les plus difficiles étaient donc aiguillés sur le programme le moins efficace, les cas les moins difficiles l'étant aux dispositifs actifs les plus efficaces en étroite contact avec le marché. Par conséquent, ces dispositifs actifs les plus efficaces sont de moins en moins productifs⁵¹. Devant cette évolution du marché du travail, le dispositif pour l'emploi d'intérêt collectif ne couvrira plus en 2003 que 28 000 personnes : 5 000 postes seront transférés à un nouveau Programme d'économie sociale, axé sur la prestation de services, et 4 500 postes seront supprimés. De plus, les moins de 25 ans seront désormais exclus de ce dispositif et l'emploi d'intérêt collectif ne pourra plus être exercé aussi longtemps. Cette restructuration fait partie intégrante d'une stratégie de développement de la formation, en particulier pour les moins de 25 ans, les chômeurs de longue durée et les parents seuls. Le dispositif pour l'emploi d'intérêt collectif reste néanmoins de grande ampleur, en particulier à un moment où la demande de main-d'œuvre est particulièrement vigoureuse. Pour rendre ce dispositif plus efficace, il faudrait qu'on passe clairement de l'emploi social à la formation et, en définitive, au placement.

Les institutions du marché du travail évoluent elles aussi et les services locaux de l'emploi ont été regroupés avec le FAS de façon à obtenir un service national de l'emploi mieux intégré⁵². Les services locaux ne disparaîtront pas, mais c'est le FAS qui passera désormais des contrats avec eux pour la fourniture des prestations et l'on définira précisément les résultats attendus et les groupes cibles. Le FAS est lui-même en cours de restructuration : il privilégiera désormais les fonctions d'orientation et de placement par rapport aux tâches administratives et aux dispositifs d'insertion.

Du fait des tensions sur le marché du travail, la plupart des employeurs avaient déjà porté les taux de salaire au minimum ou à un niveau supérieur avant l'instauration du salaire minimum national en avril 2000. Ce salaire minimum a été fixé à 4.4 livres irlandaises par heure pour les travailleurs adultes et à un niveau

plus faible pour les jeunes sans expérience. Il passera progressivement à 5 livres à partir d'octobre 2002 et le gouvernement a l'intention d'exonérer graduellement d'impôt sur le revenu les travailleurs percevant le salaire minimum. Une commission tripartite a été constituée pour surveiller et évaluer l'application du salaire minimum. Cette commission a demandé une étude de suivi des entreprises qui étaient l'objet de l'enquête de la fin 1998 et de 1999, lorsqu'il s'agissait d'étudier l'impact probable du salaire minimum.

Les ressources sont de plus en plus sollicitées dans le domaine de la formation et de la mise en valeur du capital humain. C'est ainsi que le nombre des apprentis a doublé en cinq ans. Le système d'apprentissage est maintenant conçu de manière à assurer une formation assez large au départ, avec la possibilité de se spécialiser ultérieurement, et il s'appuie sur l'obtention d'un certain niveau et non sur la durée de l'apprentissage. Cette nouvelle approche modulaire permet plus de souplesse et des qualifications pluridisciplinaires. Malgré tout, l'apprentissage reste peu développé en Irlande⁵³. Les dépenses au titre du Plan national de développement devraient fortement augmenter, le gouvernement considérant que l'accumulation de capital humain a des effets positifs de retombée qui contribueront à une croissance durable. Il ne mettra pas l'accent uniquement sur les hautes qualifications, l'expérience montrant que la demande de travailleurs hautement qualifiés se double d'une demande de travailleurs moyennement ou faiblement qualifiés. Mais développer la formation et l'enseignement n'est pas sans poser de problèmes et il faut bien cibler les mesures pour éviter un excès de dépenses improductives. Ainsi a-t-on pu constater lors de l'examen qui a précédé l'élaboration du Plan national de développement que les dispositifs de formation du niveau post-secondaire, comme les cours de reconversion pour les diplômés de l'enseignement supérieur, ont un rendement privé élevé et ont donc un effet d'inertie très marqué pour l'ensemble du dispositif⁵⁴. La demande excédentaire est souvent invoquée pour justifier un développement des dispositifs de formation. Il faut néanmoins éviter les interventions hâtives au niveau postsecondaire.

Le Fonds national de formation a été mis en place à la fin de 2000. Il est financé par un prélèvement de 0.7 pour cent sur les cotisations patronales d'assurances sociales. Au total, ces charges ne sont pas augmentées, les cotisations précédentes étant simplement redéployées et regroupées. Les modalités de fonctionnement du Fonds n'ont pas encore été définies. Il semble néanmoins probable que le Fonds sera, entre autres, doté des moyens nécessaires pour procéder à un examen complet de la formation en entreprise. Les organismes de formation comme le FAS ne seront plus financés sur le budget de l'État ; ils devront obtenir leurs financements du Fonds. Celui-ci servira à financer les coûts d'amélioration des qualifications dans les entreprises qui n'ont mené aucune action à cet effet dans le passé. Les critères auxquels devront répondre les programmes de formation n'ont pas encore été fixés. L'accent devra être mis néanmoins sur certaines qualifications pour lesquelles l'offre est manifestement

insuffisante. Un Programme de réseaux de formation a été mis en place en juin 1999 pour répondre aux besoins de formation des entreprises – à leur initiative – en faisant en sorte qu'elles soient mieux à même de déterminer les besoins communs et puissent y faire face *via* un réseau d'acteurs. Les financements accordés sont destinés au fonctionnement des réseaux de formation ou à leur développement.

Dans le cadre d'une politique d'immigration privilégiant les qualifications, le gouvernement a instauré en mars 2000 un visa de travail pour les non-ressortissants de l'UE exerçant certaines professions⁵⁵. Cette mesure a pour but de remédier aux pénuries de qualification et de main-d'œuvre dans les technologies de l'information, les soins infirmiers et la construction. L'immigration de non-ressortissants de l'UE a rapidement augmenté : 10 650 personnes au cours des neuf premiers mois de 2000, contre 6 300 en 1999⁵⁶. L'immigration de ressortissants de l'UE s'est également accélérée, bien qu'il soit difficile de déterminer précisément les effectifs, puisqu'un permis de travail n'est pas exigé. Le nombre des demandeurs d'asile a lui aussi nettement augmenté et ceux qui résidaient en Irlande avant juillet 1999 peuvent désormais exercer un emploi. Deux mille demandeurs d'asile pouvaient bénéficier de cette possibilité en 1999, mais très peu en ont profité (seulement 100).

Promouvoir des marchés concurrentiels

Depuis la dernière *Étude* de 1999, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre comptent parmi les grands thèmes qui ont retenu l'attention, et la modernisation de l'administration, qui a débuté en 1994, a été davantage axée sur l'efficacité des mécanismes de réglementation⁵⁷. Il s'agit de faire en sorte que le processus de réglementation prenne mieux en compte la nécessité de renforcer la concurrence et de réduire les barrières à l'entrée, en ne se souciant pas uniquement de l'abus de pouvoir de marché. Le processus de réforme a été analysé en profondeur cette année dans l'*Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* auquel a procédé l'OCDE. Parallèlement, les autorités irlandaises ont pris régulièrement des mesures pour transformer en marchés concurrentiels les anciennes activités de réseau à monopole d'État, mais il faudra du temps pour mener à bien cette tâche complexe, à cause en partie de l'étroitesse du marché.

Droit de la concurrence

Malgré certaines différences sur le plan des prérogatives de l'autorité de la concurrence et des méthodes de mise en œuvre, le droit irlandais de la concurrence est généralement conforme, sur le fond, au droit des autres pays de l'OCDE et la loi sur la concurrence reprend les règles de l'UE. Toutefois, l'Autorité de la concurrence ne peut pas appliquer directement le droit de la concurrence de l'UE⁵⁸, tant et si bien qu'à l'heure actuelle il faut saisir les tribunaux irlandais pour

obtenir l'application du droit de la concurrence de l'UE par les institutions irlandaises. Pour les affaires internationales, l'interdiction qui est faite à l'Autorité de la concurrence de divulguer les renseignements recueillis dans l'exercice de ses fonctions officielles limite ses possibilités d'action.

Le Groupe de réexamen du droit de la concurrence et des fusions a achevé en mars 2000 son étude de la politique des quatre dernières années en matière de concurrence et de fusions. Ce réexamen a abouti en particulier à l'annonce d'une nouvelle loi en octobre (actuellement en cours de rédaction) transférant les compétences relatives à l'examen et à l'approbation des fusions et des prises de contrôle du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi à l'Autorité de la concurrence. De plus, les décisions seraient prises uniquement à la lumière des critères de concurrence⁵⁹. On y gagnera ainsi en transparence et la réglementation irlandaise sera en conformité avec les meilleures pratiques d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE.

L'Autorité de la concurrence prend ses décisions en toute indépendance, mais elle est tributaire du ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi pour ses recrutements et pour son budget. L'Autorité n'est soumise à aucune instruction de ce ministère pour tout ce qui concerne la mise en œuvre du droit de la concurrence, mais tant qu'elle dépendra du budget du ministère (le ministre étant lui-même responsable devant le Parlement), elle ne sera pas pleinement indépendante. L'*Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* a conclu que l'Autorité de la concurrence devait être autonome pour ses recrutements et pour son budget pour pouvoir prendre ses décisions en toute indépendance.

La politique de la concurrence est élaborée par le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, auquel il incombe également de surveiller l'incidence des autres lois et règlements sur la politique de la concurrence. Pour que l'Autorité de la concurrence puisse commenter les propositions du ministère, l'« accord d'autonomie financière » conclu entre l'Autorité et le ministère invite ce dernier à demander l'avis de l'Autorité sur les conséquences, du point de vue du droit de la concurrence, des nouvelles réglementations envisagées. Un dispositif formel de consultation avec les autres ministères doit être mis en place. Pour le Groupe chargé du réexamen du droit de la concurrence et des fusions, il faudrait que les ministères auteurs des projets de réglementation puissent demander directement l'avis de l'Autorité et que cet avis soit rendu public au moment où le texte entre en vigueur. Cette recommandation paraît tout à fait conforme à l'esprit du programme de réforme de la réglementation.

La possibilité de saisir les tribunaux et l'existence de sanctions pénales montrent que les violations du droit de la concurrence sont prises au sérieux, mais il en résulte également des complications et des difficultés. Jusqu'à présent, peu d'actions en justice ont été intentées, de sorte qu'il faudra un certain temps pour que les juges se familiarisent avec ces nouvelles lois et acquièrent l'expé-

rience nécessaire. Le choix de la juridiction étant régi par la procédure pénale, l'affaire peut être jugée par une Circuit Court locale. On a manqué l'occasion, en 1996, d'attribuer compétence à la Cour criminelle centrale pour toutes les questions relatives au droit de la concurrence, ce qui aurait été un gage de continuité et d'expertise. Le Groupe chargé du réexamen du droit de la concurrence et des fusions a proposé une nouvelle procédure, à vrai dire complexe, qui consiste en une « audition facultative » devant l'Autorité de la concurrence, lors de laquelle le défendeur en puissance pourrait se voir exposer les principaux points de l'affaire et être avisé de l'amende encourue. Toutefois, cette procédure d'audition facultative remplacerait uniquement d'éventuelles poursuites pénales ; elle ne s'appliquerait pas au civil. *L'Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* a conclu qu'en l'état actuel du droit irlandais il vaudrait mieux essayer d'utiliser efficacement les procédures en vigueur que d'en créer de nouvelles. Depuis 1996, l'Autorité de la concurrence est chargée de l'exécution de la politique de la concurrence, mais le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi dispose de compétences parallèles qu'il n'a jamais exercées. Il faudrait mettre fin à ces compétences du ministère, ce qui conférerait plus de transparence à l'application du droit de la concurrence.

Il n'existe pas de procédure de clémence qui permettrait à l'Autorité de la concurrence d'inciter aux divulgations indispensables pour apporter la preuve d'un accord secret. L'une des recommandations du Groupe chargé du réexamen du droit de la concurrence et des fusions concerne la protection des « informateurs », mais seulement s'il s'agit de personnes physiques. Il faudrait étendre cette protection aux entreprises et, pour ce faire, une coopération et une concertation avec le Procureur sont nécessaires⁶⁰.

Réforme de la réglementation

Pour favoriser la concurrence sur le marché, il ne suffit pas de pouvoir s'appuyer sur un droit efficace de la concurrence destiné à empêcher l'utilisation abusive d'un pouvoir de marché ; il faut aussi intégrer cet objectif à l'ensemble du processus de réglementation. L'Initiative stratégique de gestion, de même que la réforme en cours de la fonction publique et des services publics, mettent tout particulièrement l'accent sur la concurrence, l'entrée et l'efficience ainsi que la protection des consommateurs. On a établi à cette fin une liste de contrôle de la qualité de la réglementation pour l'évaluation de tout projet de texte législatif ou réglementaire. Toutefois, les critères de politique de la concurrence qui figurent dans cette liste sont peut-être trop généraux et il faudra les préciser pour pouvoir mieux les appliquer. *L'Examen de la réforme de la réglementation en Irlande* indiquait que cette nouvelle approche va à l'encontre de la tradition ancienne de priorité des intérêts des producteurs – et en particulier des petites entreprises – profondément ancrée dans la société irlandaise. En vue d'une représentation plus équilibri-

brée, il faudrait élargir les procédures de consultation et accroître leur transparence. A l'heure actuelle, les ministères ont une très grande latitude pour les consultations publiques, aussi bien pour la durée des consultations que pour le choix des parties à consulter.

La prise en compte de l'impact sur la concurrence et la réforme de la réglementation s'imposent tout spécialement au niveau des collectivités locales. Les décisions des collectivités locales qui vont à l'encontre de la concurrence ne constituent pas une violation du droit de la concurrence si les autorités en cause ne sont pas des « entreprises » poursuivant des objectifs économiques. La Cour Suprême a jugé que les termes « dans un but lucratif » signifiaient « contre redevance ou paiement ». Les collectivités locales ont pris des décisions qui ne sont pas conformes aux principes de la concurrence dans les domaines de l'occupation des sols, de la santé et de la délivrance d'autorisations.

Il subsiste dans un certain nombre de secteurs des obstacles quantitatifs à l'entrée ou d'autres formes de protection. Bien que la loi sur la concurrence ne comporte aucune disposition particulière concernant les petites entreprises, certains règlements (par exemple le décret sur les commerces d'alimentation) sont utilisés pour protéger les petits détaillants (encadré 7). L'Autorité de la concurrence préconise l'abrogation de ce décret. Pour mieux protéger les intérêts des consommateurs, l'Autorité demande qu'on mette fin aux pratiques anticoncurrentielles des petites entreprises – notamment en ce qui concerne les détaillants, les professions libérales et les prestataires de services – qui sont d'autant plus préjudiciables aux consommateurs dans un petit pays à population dispersée. Le Groupe chargé du réexamen du droit de la concurrence et des fusions a proposé dans son rapport d'étape l'application de seuils (il faudrait des « effets substantiels » pour pouvoir mettre en jeu la responsabilité de l'entreprise concernée, ou bien la loi fixerait un seuil de part de marché ou de chiffre d'affaires). Ces dérogations s'appliqueraient à la plupart des accords verticaux impliquant de petites entreprises, mais elles rendraient difficile la mise en œuvre d'une règle claire en cas d'entente horizontale. On éprouerait également des difficultés à concevoir des critères d'exemption n'épargnant pas certaines violations de la concurrence dans des secteurs comme celui des pubs. C'est pourquoi le Groupe a renoncé dans ses recommandations finales à sa proposition de fixation de seuils, en recommandant que l'Autorité de la concurrence rende publics des principes directeurs qui raffermiront la confiance des petites entreprises.

Deux secteurs, celui des taxis et celui des pubs, révèlent combien il est difficile d'appliquer des réglementations qui réduisent la rente d'agents économiques protégés. L'Étude précédente préconisait la libéralisation de l'entrée sur le marché des transports en taxi. Pour libéraliser le marché, le gouvernement a proposé d'attribuer de nouvelles licences, généralement aux anciens titulaires, ces nouvelles licences étant cessibles. Mais en octobre 2000, la Haute Cour a jugé illégale

Encadré 7. Le décret sur les commerces d'alimentation

L'une des réglementations qu'on cite le plus souvent au sujet des restrictions à la concurrence est le décret sur les commerces d'alimentation, qui interdit la vente à un prix inférieur au coût de revient. Mais on prend en compte à cet effet le prix facturé, en ignorant les éléments hors facture (ajustements, déductions et rabais). Le décret interdit la discrimination en ce qui concerne les conditions de l'offre, sans considérer les effets véritables et les éventuelles justifications reposant sur des différences de coût. Il empêche les détaillants de se livrer concurrence en abaissant les prix payés par les consommateurs. Le Groupe chargé du réexamen du droit de la concurrence et des fusions a recommandé d'abroger ce décret. Le Groupe n'a pas fait objection aux nouvelles règles obligeant les détaillants à honorer les conditions des crédits fournisseurs et interdisant la discrimination, mais il a indiqué que, pour contribuer aux objectifs de bien-être des consommateurs, il fallait que ces règles soient réactives, en fonction de leurs effets concrets dans les différentes situations. Après examen en octobre 2000, le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi a décidé de maintenir le décret.

Le décret sur les commerces d'alimentation est une séquelle de la période antérieure à 1991, lorsque l'Irlande n'avait pas de droit complet de la concurrence. Longtemps, les commerces d'alimentation ont été régis par les décrets relatifs aux pratiques restrictives. Le premier de ces décrets a été adopté en 1956. Il a été mis à jour par de nouveaux textes mieux adaptés aux nouvelles pratiques commerciales. Mais il n'est pas conforme à une politique moderne de la concurrence parce qu'il restreint la concurrence et considère comme illicite en soi tout refus de vente. Du fait des caractéristiques anticoncurrentielles du décret sur les commerces d'alimentation, il aurait fallu l'abroger en 1991, en soumettant toutes les pratiques déloyales à la loi sur la concurrence. Or, sous l'influence des grossistes, qui craignaient d'être court-circuités par les détaillants, le décret sur les commerces d'alimentation a survécu.

la limitation du nombre des licences dans l'intérêt des titulaires d'une licence. Le gouvernement a donc adopté une nouvelle réglementation pour l'attribution des licences (certificat de contrôle technique, certificat d'aptitude, assurance adéquate et paiement de 5 000 livres irlandaises). Le nombre des licences n'est plus limité. Pour dédommager les propriétaires de taxi dont la licence a subi de ce fait une moins-value, le ministère des Finances a proposé un allègement fiscal consistant en un amortissement de cette moins-value sur plusieurs années⁶¹. Cette indemnisation pourrait accélérer la réforme en atténuant l'opposition de la profession, mais le risque est que les entreprises, sur d'autres marchés, soient incitées à faire pression sur l'État pour obtenir un traitement similaire. C'est là un des enjeux essentiels dans le cas des pubs (encadré 8). Si la réforme du marché des

Encadré 8. Les pubs

L'un des dossiers qui soulèvent le plus de débats en Irlande dans le domaine de la concurrence met en cause l'une des institutions les plus typiques du pays, le pub. Le nombre des licences n'a pas varié depuis 1902. La possibilité de céder une licence étant limitée, on a abouti à la situation suivante : les pubs sont très nombreux dans les anciennes zones rurales où la population a diminué et relativement peu nombreux dans les régions comme celle de Dublin. L'objectif était manifestement de protéger le petit pub traditionnel, mais en fait, on a vu se multiplier à Dublin les pubs de grande superficie, les seuls à pouvoir se payer une licence. Des restrictions quantitatives empêchent l'entrée sur ce marché et le gouvernement prend de temps à autre des mesures de contrôle des prix pour régler les problèmes de concurrence, au lieu de libéraliser l'entrée. La valeur d'une licence fait bien apparaître l'importance économique des restrictions à l'entrée. Une licence coûte environ 120 000 livres irlandaises en zone rurale, alors qu'à Dublin elle peut coûter jusqu'à 650 000 livres. Pour accroître l'offre à Dublin et dans d'autres villes, le législateur a autorisé en juillet 2000 les cessions de licences d'une région à l'autre et il a élargi la plage horaire d'ouverture des pubs. Les licences servant souvent de sûreté, ce ne sont pas seulement les pressions politiques de la part des titulaires de licences, mais aussi l'opposition des banques, qui empêchent le gouvernement de libéraliser totalement l'entrée dans ce secteur. Une commission a été mise en place pour étudier plus généralement le système des licences pour la vente de boissons alcooliques.

taxis se révèle efficace, elle favorisera des réformes analogues de la réglementation dans les secteurs comme les pubs et les pharmacies, où la concurrence est également soumise à certaines restrictions.

Il existe encore des barrières à l'entrée dans un large éventail de services, en particulier dans les professions libérales⁶². Le manque de concurrence dans le secteur des pharmacies tient à une stricte limitation des effectifs d'étudiants en pharmacie et au plafonnement du nombre d'officines. Pour qu'une nouvelle pharmacie puisse être ouverte, il faut que cette ouverture réponde à des « besoins précis de santé publique », c'est-à-dire qu'il faut que la nouvelle officine desserve au moins 4 000 personnes et qu'elle soit située à plus de 250 mètres d'une pharmacie existante (en zone rurale, 2 500 personnes et 5 kilomètres). Outre ces limitations quantitatives, les autorités locales compétentes en matière de santé prennent également en compte l'effet d'une nouvelle entrée sur les pharmacies déjà établies. Le ministère de la Santé s'emploie à protéger les intérêts des pharmaciens en activité, alors que l'Autorité de la concurrence, le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi sont en faveur de réformes.

Réglementation des activités de réseau

En ce qui concerne la réforme dans les activités de réseau et dans les transports, plusieurs autorités indépendantes de régulation ont été mises en place. Il existe maintenant une autorité indépendante pour les télécommunications, pour l'électricité et pour l'aviation civile et il est prévu d'en créer deux autres pour le gaz et pour les transports de surface. En outre, une autorité unique de régulation verra le jour dans les services financiers (voir ci-après). L'attribution de vastes prérogatives à des autorités de régulation indépendantes soulève un triple problème de responsabilité⁶³, de transparence et de captation éventuelle du régulateur. Le contrôle judiciaire ou quasi judiciaire – de même que le contrôle purement politique – paraît inadéquat pour surveiller les dispositifs flexibles qu'on exige souvent d'une autorité de régulation. Il faut donc mettre au point d'autres méthodes. A cet effet, en mars 2000, le ministère des Entreprises publiques a publié un ensemble de propositions (*Governance and Accountability in the Regulatory Process : Policy Proposals*) ; ces propositions exposent, sous l'angle de la gouvernance et de la responsabilité, le cadre réglementaire générique qui s'applique à tous les secteurs relevant de la compétence de ce ministère. Les auteurs du rapport examinent la façon de rendre plus transparente l'action de l'autorité de régulation et d'atténuer les problèmes qui se posent sur le plan de la responsabilité en définissant clairement les relations entre l'autorité de régulation, le ministre compétent, le Parlement, les tribunaux et le grand public. Les mesures à prendre sur la base de ces conclusions sont les suivantes :

- La loi de 1996 créant l'Office du directeur chargé de la régulation des télécommunications (ODTR) ne comporte aucune disposition concernant la responsabilité effective de cet organisme devant le Parlement ; elle ne traite que de la responsabilité financière devant le ministre. L'adoption d'une nouvelle loi au second semestre de 2001 remédiera à cette omission en imposant à cette autorité de régulation de faire régulièrement rapport à la commission parlementaire compétente en ce qui concerne son programme d'action et ses résultats. De plus, afin d'éviter le phénomène de captation, un collège de trois personnes devrait être nommé à la tête de cette instance.
- La Commission indépendante de régulation de l'électricité (CER), qui a été créée postérieurement à l'ODTR en 1999, soumet régulièrement au ministre ses orientations stratégiques et ses programmes de travail et elle fait rapport chaque année à une commission mixte du Parlement. Un projet de loi (le nouveau texte devrait entrer en vigueur en 2001) prévoit l'intégration des deux autorités de régulation du gaz et de l'électricité, ce qui simplifierait la régulation de ces deux secteurs déjà étroitement liés.

Pour éviter les redondances ou les incohérences, il faut que les autorités de régulation mettent en place des modalités formelles de coopération. A cet

égard, on peut constater (voir la dernière *Étude*) quelques incohérences dans les relations entre l'Autorité de la concurrence et l'autorité de régulation des télécommunications. Du fait des restrictions à la divulgation des informations, une coopération efficace entre l'instance chargée de faire appliquer la loi suppose des réformes d'ordre juridique. A l'heure actuelle, plusieurs instances peuvent aboutir à des conclusions différentes ; d'où des incertitudes quant au régime réglementaire. Le Groupe chargé du réexamen de la politique de la concurrence et de la politique à l'égard des fusions proposait que les autorités de régulation accordent une priorité générale à la politique de la concurrence et que celle-ci s'applique à tous les secteurs soumis à régulation. Le nouveau projet de loi sur les communications prévoit une coopération plus étroite entre les deux instances de régulation, afin d'accroître la transparence. Plus précisément, lorsqu'un problème de régulation relève de la compétence des deux organismes, l'un d'entre eux peut se désister au profit de l'autre. Il est également essentiel que les deux organismes se consultent avant d'agir dans des domaines pour lesquels ils sont tous deux compétents et que chacun prenne en compte l'avis de l'autre. Il faudrait enfin qu'ils soient autorisés à échanger des informations confidentielles. Des mesures de ce type devront être appliquées également aux autres autorités de régulation.

Électricité et gaz

L'Electricity Supply Board (ESB) produit la quasi-totalité de l'électricité en Irlande, et possède les installations de production, de transport et de distribution. Jusqu'en 2005 il sera le seul fournisseur pour les consommateurs captifs. Depuis février 2000, dans le cadre de la première phase de libéralisation progressive du secteur de l'électricité, 350 à 375 grands consommateurs, consommant chaque année plus de 4 millions de kWh (et qui représentent environ 30 pour cent de la demande d'électricité) peuvent choisir leur fournisseur. En 2002, cette part devrait atteindre 40 pour cent et la libéralisation totale du marché de la fourniture d'électricité devrait intervenir en 2005. Depuis 1995, les consommateurs de gaz utilisant plus de 25 millions de m³ par an et, depuis août 2000, tous les producteurs d'électricité (quelle que soit leur taille) peuvent choisir leur fournisseur de gaz (cela concerne 6 à 8 grands utilisateurs et environ 60 petits producteurs d'électricité, soit environ 75 pour cent de la demande). L'ancien monopole public pour l'électricité, l'ESB, a été scindé et tient une comptabilité distincte, par société, pour la production, le transport, la distribution, la fourniture au consommateur captif et l'offre aux entreprises éligibles. En vertu de la licence de production, l'activité de production d'électricité de toute société et ses autres activités doivent être comptabilisées séparément. Le contrôle opérationnel du transport de l'électricité est transféré à Eirgrid, mais non la propriété officielle du réseau pas plus que la responsabilité de sa maintenance. Eirgrid n'est guère incité à améliorer l'efficacité et ne dispose que de moyens limités pour veiller à ce que l'ESB remplisse sa mission de maintenance et de développement de manière non discriminatoire⁶⁴.

L'incertitude réglementaire et l'étroitesse du marché intérieur font obstacle aux nouvelles entrées et à l'intensification de la concurrence. Pour les nouvelles centrales, on ferait sans doute appel au gaz, mais la demande est supérieure aux capacités. Dans l'immédiat, les capacités de transport de gaz étant insuffisantes, le nombre des centrales au gaz se limite à deux ou trois. L'autorité de régulation rationnait les capacités en les attribuant à l'opérateur historique et à de nouveaux entrants, en conformité avec une loi donnant priorité à la sécurité des approvisionnements par rapport à la concurrence. Le nouvel entrant doit non seulement obtenir l'allocation de gaz, mais aussi s'assurer l'accès au réseau, dont la capacité est elle-même limitée, faute de nouveaux investissements. Toutefois, le problème fondamental en Irlande est celui de l'étroitesse du marché et de l'échelle minimale d'efficacité pour les nouvelles installations de production. Les deux plus grandes centrales produisent ensemble 42 pour cent de l'électricité totale. Par conséquent, si de nouveaux producteurs entrent sur le marché, leur part sera limitée et ils devront de toute manière faire face à l'opérateur dominant, partiellement intégré. La création d'un marché panirlandais serait une solution, mais seulement à long terme⁶⁵. On pourrait augmenter le nombre des concurrents en scindant par exemple la propriété des différents groupes d'un site, ce qui n'irait pas sans poser un certain nombre de problèmes techniques.

Malgré la séparation comptable, l'ESB reste verticalement intégrée pour les activités concurrentielles (production et fourniture) et les activités monopolistiques (transport et distribution), bien que l'exploitation du réseau ait été confiée à une autre entité juridique. D'où une incitation à la discrimination à l'encontre des concurrents non intégrés et à l'exercice du pouvoir de marché. De plus, l'opérateur intégré n'est sans doute pas suffisamment incité à développer le réseau de transport, et ce problème se pose déjà en Irlande. Face à la discrimination, une des solutions auxquelles on recourt le plus souvent est la séparation de la propriété des actifs de production et du réseau de transport. Une séparation structurelle verticale, si elle était totale, réglerait mieux le problème de concurrence qu'une régulation de type comportemental et serait la meilleure garantie contre les incitations anticoncurrentielles et le pouvoir de marché des opérateurs intégrés et dominants. En outre, l'expérience d'autres pays montre que l'entrée de nouvelles entreprises de production est plus rapide lorsqu'on dissocie les activités de production et les activités de transport. Toutefois, si l'objectif est d'instaurer la concurrence, le seul moyen d'aller de l'avant sera d'imposer la cession de certaines capacités de production de l'opérateur dominant et de créer des possibilités d'échanges avec l'Irlande du Nord⁶⁶.

Afin de permettre le démarrage rapide d'un marché de l'électricité, l'autorité de régulation a créé des « producteurs indépendants virtuels d'électricité » et leur a attribué aux enchères des capacités pour une durée d'un an. Ces producteurs indépendants virtuels n'ont qu'une réalité financière et il n'y a pas changement de la propriété de la maîtrise opérationnelle des actifs de production. Le

but est d'anticiper l'entrée de producteurs indépendants, de façon à faciliter le passage à un véritable marché lorsque les nouveaux producteurs seront opérationnels. Toutefois, ce mécanisme n'instaure pas une concurrence et il ne comporte pas d'incitations à améliorer l'efficacité⁶⁷.

Le secteur du gaz naturel est également très concentré et intégré verticalement : Bord Gáis détient le réseau de transport et de distribution et a le monopole de la fourniture aux consommateurs captifs. Bord Gáis n'est pas assujéti à une régulation économique, sauf pour l'accès à ses gazoducs. La capacité limitée de transport entre l'Écosse et l'Irlande limite la concurrence sur le marché de la fourniture. Comme dans le cas du marché de l'électricité, la distribution constitue un monopole naturel. On pourrait instaurer un régime de concurrence par la vente de droits à des capacités de transport et par l'attribution à un nouvel opérateur du permis de construire un deuxième gazoduc en provenance du Royaume-Uni. L'intégration de la fourniture et du transport peut inciter Bord Gáis à faire preuve de discrimination à l'encontre de ses concurrents non intégrés. C'est pourquoi il doit tenir une comptabilité séparée pour les activités de fourniture et de transport et les gérer comme des entreprises distinctes. Mais, comme le montre l'expérience d'autres pays, la séparation comptable est le moyen le moins efficace pour éviter la discrimination. La séparation des activités de fournitures et des activités de transport est la seule formule qui supprime l'incitation à la discrimination.

La Commission de régulation de l'électricité (CER) est chargée, par délégation du ministère des Entreprises publiques, de la réglementation des prix de l'électricité appliqués aux consommateurs captifs ; elle régule également l'accès au réseau et l'entrée pour les activités de production et pour la fourniture aux consommateurs éligibles. La Commission est tributaire du ministère des Entreprises publiques pour ses effectifs, mais elle exerce ses fonctions en toute indépendance. Elle peut instaurer un prélèvement sur les compagnies d'électricité, ce qui renforce son autonomie financière. Le gouvernement a approuvé la rédaction d'un texte de loi visant à étendre les prérogatives de la Commission à la réglementation des secteurs de l'électricité et du gaz. Tous les aspects de la régulation économique devront être couverts. Un cadre réglementaire plus clair, comportant moins d'incertitude, favorisera la participation d'intérêts privés et facilitera l'évolution d'un secteur concurrentiel.

Télécommunications

Ces cinq dernières années, la rapide libéralisation du secteur irlandais des télécommunications et l'instauration de la pleine concurrence en décembre 1998 ont remodelé le marché, qui est maintenant l'un des plus libéralisés de la zone de l'OCDE. Le monopole public a été privatisé en 1999, mais cette privatisation réussie n'a pas eu d'effets immédiats sur sa domination du marché.

Eircom détient encore environ 85 pour cent du marché de ligne fixe (en termes de chiffre d'affaires) et exerce toujours un large pouvoir de marché pour les lignes louées et l'interconnexion nationale⁶⁸. Les nouveaux entrants ont progressé, en augmentant leur part de marché de quelque 2 pour cent pour le seul dernier trimestre 2000. Grâce à la concurrence, les tarifs des communications internationales sont déjà inférieurs de moitié à la moyenne de la zone de l'OCDE aussi bien pour les entreprises que pour les ménages, mais dans les domaines où la concurrence est moins vive (notamment le marché de la téléphonie mobile), les prix sont plus élevés.

Sur le marché de la téléphonie mobile, la concurrence commence également à s'instaurer. Jusqu'à la fin de 2000, il n'y avait que deux opérateurs (le troisième a démarré ses activités à la fin de février 2001). Eircell est leader sur le marché (sa part est de 60 pour cent) et également en position de force sur le marché national de l'interconnexion. Quatre licences UMTS seront attribuées dans les prochains mois selon la procédure de la soumission comparative (attribution sur dossier). On s'attend également à l'apparition de nouveaux types de prestataires de services mobiles comme les revendeurs de temps d'antenne, les fournisseurs d'accès indirect et les opérateurs de réseau virtuel mobile.

Dans le souci d'améliorer la réglementation et le cadre réglementaire, un projet de loi sur la réglementation des télécommunications sera soumis au Parlement en 2001 ; ce texte élargira les pouvoirs de l'Office du directeur pour la régulation des télécommunications et actualisera le cadre réglementaire. L'autorité de régulation aura davantage de prérogatives pour la mise en œuvre des réglementations. Les sanctions seront alourdies et l'autorité de régulation engagera elle-même les poursuites au civil en cas d'infraction. Le projet de loi sur la réglementation des télécommunications régira l'accès au réseau public, qui a soulevé les difficultés pour les nouveaux entrants, dans un souci d'équité et de cohérence.

L'Office du directeur pour la régulation des télécommunications est plus indépendant que son homologue des secteurs de l'électricité et du gaz (la CER). Il assure son autonomie financière grâce à des prélèvements sur les prestataires de services de télécommunications (calculés selon le chiffre d'affaires) et aux redevances qu'il perçoit pour l'attribution des licences. Les principales missions réglementaires de l'Office sont la réglementation des tarifs (plafonnement des prix), la mise au point et l'application d'un régime de licences, la surveillance de l'application des règles d'interconnexion, le règlement des différends, la surveillance de l'accès aux réseaux, la gestion, la fréquence et l'attribution des licences correspondantes, la gestion et l'administration de la numérotation au niveau national et, enfin, le suivi de la qualité du service et des objectifs de résultat et les mesures à prendre à cet effet. Au moment de sa création, en 1996, l'Office n'avait pas d'objectifs clairement définis. Sa mission était de faciliter le développement de la concurrence dans les télécommunications. Depuis quelque temps, l'accent a été

mis davantage sur la protection des consommateurs. En dehors de ces aspects structurels qui ont trait à la transparence, on notera que l'Office se heurte au problème du recrutement sur un marché du travail extrêmement tendu.

Transports

En septembre 2000, le ministre des Entreprises publiques a diffusé un document pour consultations en vue de la réforme dans le secteur des transports publics. Ce document contient un certain nombre de propositions, notamment la mise en place d'un régime de concurrence pour les concessions de transport en commun par autobus dans la région de Dublin et la restructuration, en plusieurs sociétés, de la CIE, la société nationale de transport à capitaux publics. Il porte également sur la réglementation du marché des transports par autobus en dehors de Dublin et dans le Grand Dublin. Il propose la mise en place progressive, dans la région de Dublin, d'un marché des transports par autobus entièrement concédé. Dans une première phase, il s'agirait d'accroître la sous-traitance par l'opérateur public, Dublin Bus, et d'attribuer des itinéraires supplémentaires à des opérateurs privés dans le cadre de la réglementation applicable, qui remonte à 1932.

Ce document pour consultations propose que la filiale ferroviaire de la CIE soit restructurée en deux sociétés indépendantes, l'une chargée des infrastructures et l'autre de l'exploitation des services. La loi sur les transports de 2000 (infrastructures ferroviaires) a créé l'Agence pour les infrastructures ferroviaires (RPA), organisme commercial indépendant, chargé des opérations de partenariat entre le secteur public et le secteur privé en vue de la construction d'un métro léger et de la mise au point des réglementations concernant les conditions d'exploitation de ce métro léger. La concession des premières lignes de métro léger à Dublin sera attribuée à l'automne 2001 et l'exploitation débutera en 2003. La concession est d'une durée de cinq ans avec possibilité de reconduction pour la même durée. L'Agence pourra conclure un contrat avec le LUAS (système de métro léger de Dublin) ou intervenir elle-même comme exploitant dans certaines situations. Ce texte propose d'étendre à l'Agence les prérogatives d'expropriation qui figuraient dans la loi sur les transports de 1996 (Métro léger de Dublin).

Surveillance du secteur financier

Le secteur financier, notamment les banques et les compagnies d'assurances, a connu une forte expansion ces dernières années, et avec le développement rapide des activités internationales dans le cadre du Centre international pour les services financiers, l'Irlande est maintenant la deuxième place en Europe pour les organismes de placement collectif. Les participations croisées entre les institutions financières étant déjà très nombreuses, les autorités irlandaises ont décidé de mettre en place une autorité unique de régulation pour les services financiers. On a

néanmoins beaucoup tardé à se prononcer sur le statut de cet organisme : devait-il être autonome ou fallait-il le rattacher à la Banque centrale d'Irlande ? Les enjeux étaient, entre autres, la responsabilité devant le Parlement et l'efficacité des mesures que pourrait prendre la Banque centrale pour préserver la solidité du secteur bancaire. Il fallait aussi régler un problème qui se trouvait dans une impasse : l'urgence nécessitait de renforcer le contrôle des activités d'assurance. Comme l'a souligné le FMI, il était important de créer une nouvelle instance unifiée de tutelle, qui pourrait jouer un grand rôle dans ce renforcement de la surveillance et qui permettrait de réduire le risque d'arbitrage entre les réglementations et de contagion systémique⁶⁹. En définitive, en février de cette année, le gouvernement a décidé de créer une autorité indépendante de régulation officiellement responsable devant le Ministre des Finances et le Parlement. Cet organe (*Irish Financial Services Regulatory Authority*) sera chargé de la réglementation prudentielle des secteurs de la banque et de l'assurance ainsi que de la protection des consommateurs. Il aura son propre conseil d'administration et un président indépendant mais relèvera d'une institution plus vaste, la *Central Bank of Ireland and Financial Services Authority*, elle-même présidée par le gouverneur de la Banque centrale (laquelle prendra ultérieurement le nom d'*Irish Monetary Authority*).

IV. Pour une croissance respectueuse de l'environnement

Introduction

Bien que bon nombre des problèmes environnementaux auxquels l'Irlande est confrontée soient communs à d'autres pays de l'OCDE et bien que la tentation de faire appel à des mesures réglementaires de préférence à des instruments économiques soit à peu près partout la même, le cas de l'Irlande présente un certain nombre de particularités. Le PIB a connu une croissance exceptionnellement rapide par rapport aux autres pays de l'OCDE, avec toutes les conséquences qui en résultent pour l'environnement. La forte progression du revenu des ménages a également entraîné une profonde modification des modes de consommation. Le processus de rattrapage n'ayant été engagé qu'avec un certain retard, la plupart des textes législatifs relatifs à l'environnement datent de moins de dix ans et, malgré de très importants efforts partiellement financés par l'UE, le pays travaille encore à se doter d'un ensemble d'infrastructures environnementales modernes. De plus, les institutions évoluent et il faut un certain temps pour qu'elles deviennent réellement opérationnelles. C'est pour ces différentes raisons que, tout en louant le niveau élevé des performances environnementales de l'Irlande, le récent *Examen des performances environnementales* consacré à ce pays (OCDE, 2000) conclut « qu'il est d'autant plus impératif pour l'Irlande : *i*) de continuer à mettre en œuvre ses politiques de protection de l'environnement et de renforcer son infrastructure environnementale ; *ii*) de mieux intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques ; et *iii*) de renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'environnement ». De plus, pour améliorer ses performances dans le domaine de l'environnement, « ... l'Irlande devra mettre en œuvre ses politiques d'environnement d'une façon plus efficace par rapport au coût ».

Il paraît donc opportun d'examiner les politiques économiques et les options susceptibles d'affecter l'environnement. Bien que des décisions stratégiques aient été récemment prises sur les moyens de respecter les engagements internationaux concernant par exemple les émissions de gaz à effet de serre, les instruments d'action restent encore à définir et le choix reste pour l'instant ouvert

entre les approches réglementaires et les approches économiques. Il convient peut-être de s'en féliciter dans la mesure où la structure économique et le cadre d'action des pouvoirs publics continuent d'évoluer, offrant par là même la possibilité de recourir à la politique économique pour atteindre les objectifs environnementaux de manière plus cohérente et plus efficiente. Face aux problèmes posés par la rapide croissance et la modernisation, le gouvernement a pris des mesures dans un certain nombre de domaines. La réforme administrative vise à améliorer le processus réglementaire et politique en faisant davantage appel, par exemple, à des analyses de l'impact de la réglementation (voir chapitre II), cependant qu'on laisse plus largement jouer les mécanismes du marché dans des secteurs comme l'électricité et le gaz naturel grâce à une amélioration des réglementations et à l'ouverture à la concurrence (chapitre III). Le Plan de développement national, qui vise à remédier aux pénuries d'infrastructure et à répondre aux préoccupations environnementales, prend progressivement forme (chapitre II)⁷⁰. L'analyse de l'impact de la réglementation devrait en principe permettre de mieux intégrer les considérations économiques et environnementales dans la formulation comme dans la mise en œuvre de la politique économique. Les efforts faits pour assurer la compétitivité et la réglementation adéquate des secteurs d'infrastructure devraient en outre élargir la possibilité de recourir à des instruments fondés sur le jeu du marché pour atteindre des objectifs environnementaux à moindre coût. Néanmoins, ce ne sont pas seulement les coûts qu'il convient de prendre en compte. Dans le cas de l'Irlande, l'amélioration des performances environnementales se traduira par des avantages économiques. L'environnement exceptionnel du pays, avec notamment de nombreux bâtiments historiques et les manifestations culturelles qui leur sont associées, est un atout essentiel qui explique le rapide développement du tourisme et qui attire des compétences, des capitaux et des activités entrepreneuriales relativement rares et mobiles. A cela s'ajoute le fait que les résidents irlandais sont très attachés à la qualité de l'environnement local, comme en témoigne tout particulièrement la mise au point de stratégies d'évitement à l'égard des propositions locales de décharges et d'incinération⁷¹.

Compte tenu de l'évolution du cadre de la politique économique et de la plus large place faite aux forces du marché, le présent chapitre examine un certain nombre de domaines dans lesquels les instruments économiques peuvent davantage contribuer à réaliser les objectifs environnementaux. La première section expose rapidement les problèmes environnementaux dans le contexte de la forte croissance de l'activité, la section suivante étant consacrée au cadre institutionnel et aux instruments d'action qui ont été utilisés jusqu'à présent, y compris le Plan de développement national. La troisième section examine les mesures possibles pour satisfaire aux engagements internationaux concernant les émissions de gaz à effet de serre et l'acidification. La quatrième section traite de problèmes environnementaux spécifiques à certains secteurs, tels que la qualité de

l'eau et l'agriculture, et l'élimination des déchets. Enfin la dernière section présente un certain nombre de conclusions.

Croissance économique, émissions dans l'atmosphère et engagements

Bien que, dans le contexte de la forte croissance de l'activité, les revenus et les émissions n'aient pas progressé exactement au même rythme, il sera difficile de satisfaire aux engagements internationaux dans les années à venir. Au cours de la période 1990-1998, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de 13 pour cent. L'Irlande a donc déjà utilisé la marge d'accroissement des émissions de gaz à effet de serre qui lui avait été accordée (13 pour cent) du fait de son statut de « pays de la cohésion » dans le contexte du dispositif convenu pour l'UE à Kyoto. On prévoit que la croissance se poursuivra pendant encore un certain temps à un rythme relativement rapide, de l'ordre de 4½ pour cent (en moyenne annuelle) jusqu'en 2010⁷². En conséquence, le scénario fondé sur le maintien du statu quo indique que les émissions de GES de l'Irlande pourraient dépasser de 37 à 41 pour cent l'objectif fixé pour la période de référence 2008-2012. Le secteur des transports, dont les émissions sont en forte progression, entrerait pour plus de 44 pour cent dans cette augmentation, et celui de l'énergie pour 20 pour cent. On prévoit en revanche une réduction de la contribution de l'agriculture et du secteur résidentiel (tableau 17).

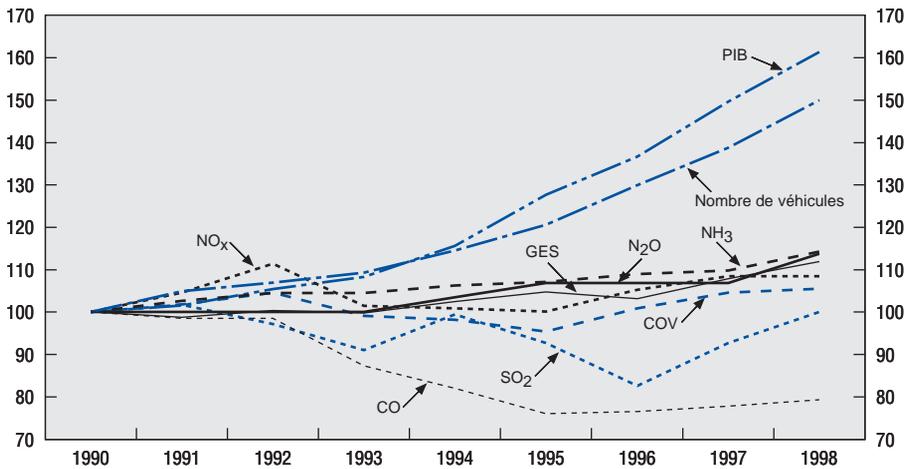
Bien qu'ayant reculé pendant la première moitié de la décennie, les émissions de SO₂, NO_x, COV et CO ont à nouveau augmenté vers la fin des années 90, l'accélération de la croissance ayant entraîné un accroissement de la consommation de combustibles primaires. Selon Stapleton *et al.* (2000), la variation des émissions de NO_x (graphique 14) sur l'ensemble de la décennie résulte de la mise en œuvre d'un programme visant à doter quelques-unes des centrales les plus importantes

Tableau 17. Ventilation sectorielle des émissions de gaz à effet de serre, 1990 et 2010

Secteur	Pourcentage des émissions totales 1990	Pourcentage des émissions totales 2010
	Pourcentage	
Agriculture	34.6	25.6
Énergie	21.6	25.0
Secteur résidentiel	13.1	9.0
Transport	9.5	18.9
Industrie	8.0	8.0
Transformation	5.4	6.6
Secteur commercial/institutionnel	4.5	5.4
Déchets	3.3	1.5

Source : Groupe de consultation sur l'échange de permis d'émissions de gaz à effet de serre (2000).

Graphique 14. **Évolution du PIB et de certaines émissions**
1990 = 100

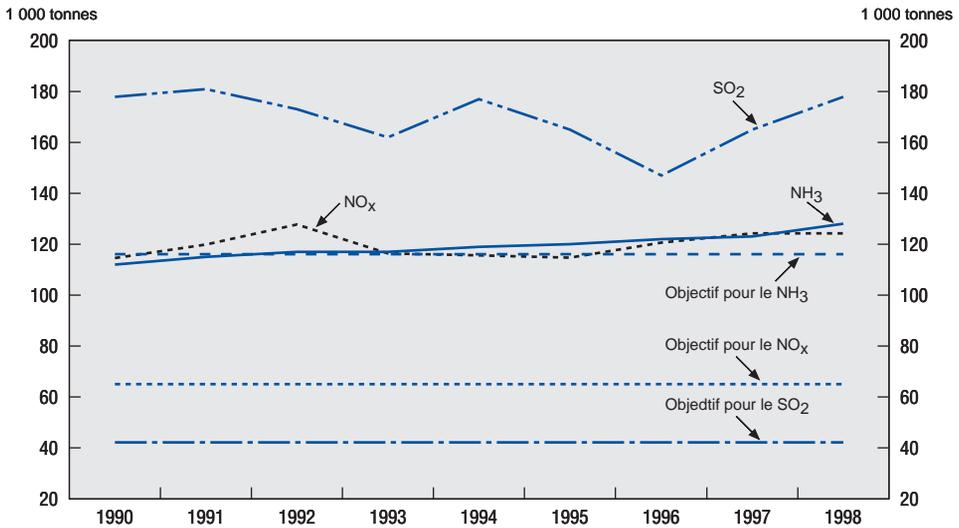


Source : Stapleton (2000).

de technologies permettant de réduire les émissions de NO_x, avec pour conséquence que certaines unités ont été hors service pendant de longues périodes. Étant donné la rapide croissance de l'activité économique, on peut juger ce résultat très satisfaisant. Néanmoins, en ce qui concerne les émissions de SO₂ (dont 60 pour cent émanent des centrales électriques), la variation a résulté pour l'essentiel des effets non récurrents de l'adoption de centrales au gaz ou au charbon à faible teneur en soufre. Les émissions de l'Irlande sont seulement restées stables, alors que celles des autres pays européens s'inscrivent généralement en baisse.

Conformément au Protocole de Göteborg récemment signé (1999) (et très vraisemblablement à la prochaine Directive de l'Union européenne), l'Irlande s'est engagée à réduire ses émissions de SO₂, NO_x, NH₃ et COV d'ici 2010. Ceci impliquera de fortes baisses par rapport aux niveaux actuels (graphique 15). En partie du fait de la rapidité inattendue de sa croissance, l'Irlande n'a pu atteindre l'objectif de 105 000 tonnes de NO_x en 1994 (le chiffre effectif a été de 115 600 tonnes) fixé par le Protocole de Sofia (1988) mais respectera probablement l'objectif de 155 000 tonnes de SO₂ en 2000 (le chiffre effectif était de 157 000 tonnes en 1999) fixé par le Protocole d'Oslo (1994). Environ 40 à 50 pour cent des émissions de NO_x et de COV sont le fait du secteur des transports. Les réglementations concernant les convertisseurs catalytiques et autres technologies visant à réduire les émissions n'ont que partiellement compensé l'augmentation du parc automobile.

Graphique 15. Émissions et objectifs pour 2010



Source : McGettigan et Duffy (2000).

La production de déchets a fortement progressé au cours des cinq dernières années, même si cette croissance n'est pas totalement « réelle » et tient en partie à des déclarations plus précises. Néanmoins, Stapleton *et al.* (2000) notent que « lorsque les données chronologiques sont jugées raisonnablement fiables, le volume des déchets paraît augmenter plus ou moins au même rythme que la croissance économique ». S'agissant de la viabilité écologique à long terme, le problème peut-être le plus sérieux est celui des déchets dangereux qui sont « non déclarés ». Selon une estimation, 296 000 tonnes de déchets dangereux seraient produits chaque année (chiffre qui couvre des déchets non industriels), dont environ 74 000 tonnes – soit 25 pour cent du total – ne sont pas déclarées, tandis que 100 000 tonnes – 34 pour cent du total – sont exportées. Une partie des déchets non déclarés risquent d'entraîner à l'avenir des coûts élevés tant en termes d'impact immédiat sur l'environnement qu'en termes de dépollution. Le gouvernement a proposé un plan de gestion des déchets dangereux qui accorde une large place à un ambitieux programme de prévention. On espère que ce plan sera adopté cette année.

L'UE a fixé des limites aux concentrations de divers polluants atmosphériques, notamment le SO₂, le NO_x et les matières particulaires. La mesure des émissions de matières particulaires a commencé à Dublin en 1996 et depuis lors les émissions sont restées relativement constantes. Il ressort de ces mesures que

dans une zone représentative (Wood Quay), on relève, pendant 45 jours de l'année, une concentration de PM_{10} supérieure à 50 ug/m^3 (ce qui est la limite), la moyenne annuelle étant de l'ordre de 35 (Stapleton *et al.*, 2000). En conséquence, même si l'augmentation du parc automobile et l'aggravation des encombrements n'ont pas d'incidence significative sur les concentrations de matières particulaires à Dublin – et il est permis d'en douter –, les niveaux de concentration sont supérieurs aux limites de la Directive européenne. Ce texte couvre aussi les effets sur la santé des concentrations des polluants concernés. Les concentrations de SO_2 sont largement inférieures à la limite mais celles de NO_2 tendront à s'en rapprocher en 2010, et il sera donc difficile d'atteindre l'objectif.

L'Irlande est convenue de ramener ses émissions d'ammoniac, qui sont une cause de pluies acides, de 127 000 tonnes en 1999 à 116 000 tonnes d'ici 2010. Des travaux préparatoires sont également en cours pour l'application d'une directive de l'Union européenne qui fixerait des plafonds nationaux aux émissions. La quasi-totalité des émissions d'ammoniac de l'Irlande proviennent de l'agriculture, principalement du fait de l'épandage d'engrais azotés et des déjections animales : les émissions ont augmenté au même rythme que le nombre de têtes de bétail, l'utilisation d'engrais passant de 112 000 tonnes en 1990 à 126 000 tonnes en 1998 (Stapleton *et al.*, 2000). L'agriculture ne s'est pas développée au même rythme que l'économie globale, mais une place nettement plus importante est désormais accordée à l'élevage conformément à la structure des incitations de la Politique agricole commune.

En résumé, compte tenu de l'évolution démographique favorable et de la probabilité que les gains de productivité se poursuivent à un rythme raisonnablement soutenu (chapitre I), l'économie devrait afficher un taux de croissance relativement rapide pendant encore un certain temps. Sur la base du scénario fondé sur le statu quo, cela signifie qu'il sera difficile de respecter les engagements pris dans le cadre de Kyoto concernant la réduction des gaz à effet de serre, et les réductions convenues pour d'autres émissions exigeront, semble-t-il, aussi beaucoup d'efforts. D'autres problèmes environnementaux tels que la qualité de l'eau et l'eutrophisation (voir ci-après) sont moins liés à la croissance mais sont néanmoins jugés importants. Le tableau 18 récapitule brièvement les problèmes environnementaux et les mesures prises pour y répondre. La solution d'un certain nombre de problèmes environnementaux n'implique cependant pas qu'il soit nécessaire de réduire d'une façon ou d'une autre la croissance. Au contraire, bien que la production par habitant soit désormais proche de la moyenne de l'UE, il n'en va pas encore de même pour le revenu par habitant (c'est-à-dire le PNB par habitant). Il est donc encore plus nécessaire de mettre en œuvre des mesures efficaces par rapport à leur coût. Pour apprécier les problèmes qui se poseront, il importe de garder présent à l'esprit le cadre institutionnel à l'intérieur duquel les mesures sont formulées et la nature des mesures actuellement utilisées.

Tableau 18. Principaux problèmes liés à l'environnement et au développement, performance et mesures prises

Problème d'environnement	Performance	Mesure prise
1. Satisfaire l'objectif de Kyoto concernant la réduction des gaz à effet de serre	A supposer le maintien du statu quo, l'objectif de 61 millions de tonnes d'équivalent CO ₂ sera largement dépassé.	Un document a été préparé définissant une stratégie concernant le réchauffement de la planète, mais aucune mesure effective n'a encore été prise. Le ministre de l'Environnement envisage de mobiliser des recettes fiscales à cet effet; l'objection aux propositions de l'UE concernant une taxe sur les produits énergétiques a été levée.
2. Atteindre les objectifs concernant les précurseurs acides convenus dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et dans le Protocole de Göteborg et satisfaire aux normes prévues pour les concentrations de NO _x et de PM ₁₀ dans l'air ambiant	Stabilisation des émissions de SO ₂ ; néanmoins, à supposer le maintien du statu quo, l'Irlande dépassera sensiblement les objectifs convenus pour le SO ₂ (de 136 000 tonnes), le NO _x (60 000 tonnes) et les COV (55 000 tonnes). Le niveau des PM ₁₀ et du NO _x dépassera les plafonds prévus par la Directive pour 2005-2010.	Aucune mesure n'a encore été prise concernant les précurseurs acides. Construction de contournements autour de la plupart des zones urbaines, et mise en place d'infrastructures de transports en commun à Dublin (tramways, voies réservées aux autobus, pistes cyclables et aménagement de zones piétonnes). Réduction des émissions par km parcouru grâce à l'application des normes de l'UE pour les automobiles neuves. Les contrôles techniques automobiles, adoptés en 2000, aideront aussi à fixer les normes minimales d'émission pour les autres voitures.
3. Satisfaire aux objectifs relatifs à la qualité de l'eau retenus dans la législation irlandaise et européenne	Dégradation progressive de la qualité de l'eau douce. Non-respect de la Directive européenne concernant l'eau potable, et non-respect de la Directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau.	Projets pilotes concernant la gestion des bassins versants; réglementation précisant les normes minimales de l'eau douce; programmes de subventions pour aider à la création d'installations de stockage des nutriments sur les exploitations agricoles; octroi de licences concernant la lutte intégrée contre la pollution à la plupart des activités industrielles; investissement soutenu par l'UE dans des installations de traitement des eaux usées, conformément à la Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Tableau 18. **Principaux problèmes liés à l'environnement et au développement, performance et mesures prises** (suite)

Problème d'environnement	Performance	Mesure prise
4. Stabiliser les émissions de déchets (dangereux et non dangereux)	Toutes les catégories de déchets –agricoles, manufacturiers, miniers, dangereux, municipaux, de construction et de démolition, impuretés de l'eau potable – ont augmenté au cours de la période 1995-98.	Certains investissements ont été faits pour la création de sites modernes de décharge; l'accord volontaire sur le reconditionnement des déchets commence à avoir quelques effets. Des redevances commencent à être imposées sur les activités industrielles et commerciales en fonction du poids, mais ne s'appliquent pas aux déchets des municipalités. Augmentation du nombre de centres de recyclage des déchets. La délivrance de licences par l'Agence pour la protection de l'environnement a permis d'améliorer la qualité des décharges existantes et nouvelles.
Problèmes sectoriels		
1. Transports	Avec l'augmentation du revenu disponible et de la population, le parc automobile a doublé, ce qui s'est traduit par des coûts élevés liés aux encombrements et par une augmentation des émissions de NO _x et de PM ₁₀ .	Des investissements ont été entrepris pour la construction de tramways (Dublin uniquement), des trains de banlieue, des voies réservées aux autobus, des pistes cyclables et l'aménagement de zones piétonnes. Pas de redevance sur les encombrements. La quasi-totalité des places de stationnement dans le centre-ville de Dublin sont payantes.
2. Énergie	La demande finale d'énergie continue d'augmenter au même rythme que le PIB, et dans l'hypothèse du maintien du statu quo, cette tendance devrait se poursuivre dans tous les secteurs utilisateurs, l'augmentation étant particulièrement accusée pour les transports et les ménages.	Bons programmes d'information sur les économies d'énergie, certaines aides à la production combinée de chaleur et d'électricité et aux énergies renouvelables, renforcement des normes d'isolation des logements dont l'application est obligatoire pour toutes les constructions postérieures à 1997, mais peu d'efforts au niveau de la gestion de la demande.

Tableau 18. Principaux problèmes liés à l'environnement et au développement, performance et mesures prises (suite)

Problème d'environnement	Performance	Mesure prise
3. Agriculture et sylviculture	Les principaux problèmes sont les émissions de précurseurs acides (ammoniac), l'eutrophisation des eaux douces, la nitrification des eaux souterraines, et la dégradation de la biodiversité. Le réchauffement de la planète pose également un problème.	Bon programme d'information sur l'eutrophisation à l'intention des agriculteurs, quelques contrôles réglementaires sur un petit nombre de bassins sensibles, subventions pour le stockage des déchets animaux et pour toute une série de mesures environnementales prévues dans le cadre du Programme de protection de l'environnement rural, qui est un programme volontaire. Des paiements annuels sont faits aux agriculteurs dont les terres se situent à l'intérieur de zones spéciales de protection dans le cadre du Programme de protection d'habitats. Il n'est pas fait appel à des mesures fondées sur le jeu du marché. Le développement du reboisement posera des problèmes au niveau des paysages et de l'habitat, mais des lignes directrices obligatoires ainsi que des recommandations sur divers aspects environnementaux sont en cours d'élaboration.
4. Tourisme	L'augmentation spectaculaire du nombre de touristes entraîne une aggravation des externalités liées au transport, des encombrements et une perte d'identité, et fait naître des pressions pour la création de golfs, d'hôtels, et autres installations liées aux activités touristiques.	Le contrôle de l'aménagement du territoire est laissé aux collectivités locales qui souffrent de déséconomies d'échelle au niveau de l'expertise et peuvent être soumises à des pressions locales lorsqu'elles prennent et appliquent des décisions. Une série de programmes pilotes visant à illustrer l'intégration de l'environnement et du tourisme a été lancée.
5. Industrie	La rapide augmentation de la production industrielle a renforcé les risques de pollution, mais la nature de l'industrie est relativement « propre » et contrôlée.	Le processus d'octroi de licences pour la lutte intégrée contre la pollution s'étend désormais à toutes les activités industrielles nouvelles et à la plupart des activités existantes présentant des risques de pollution. Il n'est pas fait appel à des instruments fondés sur le jeu du marché.

Source : OCDE.

Cadre institutionnel et instruments d'action

Cadre institutionnel

L'Union européenne joue un rôle essentiel au niveau de la politique environnementale en fixant des normes et des contingents qui n'auraient pas été nécessairement retenus par la population locale si on lui avait laissé le soin de décider de l'utilisation optimale des ressources environnementales. Aux termes d'une série de directives et de réglementations de l'Union européenne, l'Irlande est tenue de respecter des obligations légales concernant un nombre élevé et croissant de problèmes : normes d'émission d'eaux usées, normes relatives à l'air ambiant et à l'eau, normes concernant l'eau potable, objectifs chiffrés pour le recyclage et la réutilisation des emballages, exigences concernant la fourniture d'informations sur les performances environnementales, et identification et protection d'un réseau de zones de protection spéciale comprenant des habitats pour la faune et la flore qui intéressent l'ensemble de l'Europe. Des dispositions du Traité d'Amsterdam autorisent la Cour européenne de justice à imposer de fortes amendes aux États membres dont on estime qu'ils ne se conforment pas à ces textes, de sorte que les coûts potentiels ne sont pas négligeables. L'Union européenne a également un rôle déterminant à jouer par le biais du financement. Les Fonds structurels communautaires ont fait l'objet d'un crédit *ex ante* qui a permis de préciser les objectifs des projets et d'imposer au moins une analyse formelle de l'incidence environnementale des projets.

L'organigramme des ministères chargés de la politique économique et environnementale est largement comparable à celui des autres pays, si ce n'est qu'un seul ministère est responsable tout à la fois de l'environnement, des transports et des administrations locales (encadré 9). Ce dispositif pourrait conduire à une politique intégrée, bien que la théorie comme l'expérience en matière de choix publics mettent en lumière un risque réel de conflit d'intérêts qui pourrait être mieux réglé à un niveau interministériel plus ouvert, où les opinions politiques seraient clairement exprimées. Il existe aussi un certain nombre d'agences et d'organismes publics chargés de certains aspects des performances environnementales. L'*Agence pour la protection de l'environnement* est un organisme indépendant qui a pour mission de délivrer des autorisations aux établissements industriels (autorisations concernant la stratégie intégrée de lutte contre la pollution depuis 1994), de surveiller l'environnement (avec notamment l'établissement de rapports sur l'état de l'environnement), d'organiser des travaux de recherche et d'aider et superviser les collectivités locales dans l'exercice de leurs responsabilités. Dans le cadre de la stratégie intégrée, une autorisation unique est délivrée couvrant les émissions dans l'air et dans l'eau, les émissions de déchets et le bruit. Quelque 345 autorisations sont actuellement effectives et couvrent la plupart des risques de pollution. Une nouvelle loi sur la gestion des déchets a été adoptée en 1996, qui autorise des

Encadré 9. Principales institutions publiques déterminant la politique économique et environnementale

Le *ministère des Finances* est le principal organisme chargé de préparer et de mettre en œuvre le Plan de développement national, de définir la politique budgétaire et de contrôler les dépenses. Il patronne un groupe interministériel qui examine la situation budgétaire et la possibilité d'appliquer des mesures fiscales pour faire avancer les objectifs environnementaux.

Le *ministère de l'Environnement et des Administrations locales* est le principal organe chargé de définir la politique en matière de routes, de logement, de la qualité de l'air et de l'eau, de la gestion des déchets et de l'aménagement du territoire. Il attribue des crédits aux collectivités locales pour financer des logements, des routes locales, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ainsi que l'élimination des déchets. En 1997, le ministère a dirigé la préparation de la Stratégie nationale de développement durable. Il patronne un réseau environnemental des ministères composé de secrétaires adjoints appartenant aux ministères qui interviennent largement au niveau de l'environnement. Ce réseau a pour but d'intégrer les considérations environnementales dans la politique économique. La réalisation d'audits d'environnement est considérée comme essentielle pour parvenir à cette intégration.

Le *ministère des Arts, du Patrimoine, de la Région de langue gaélique et des îles* est particulièrement chargé des questions relatives à la protection des bâtiments et du milieu naturel, notamment des habitats, de la faune et de la flore sauvages, des parcs et monuments nationaux.

Les principaux ministères sectoriels (Agriculture et Alimentation, Entreprises, Commerce et Emploi (industrie), Affaires maritimes et Ressources naturelles (pêche en eau douce et en mer, sylviculture), Entreprises publiques (énergie), Tourisme, Sports et Loisirs, ont des services chargés des aspects environnementaux de leurs activités.

On trouvera une description détaillée des responsabilités en matière de politique environnementale dans *Examens des performances environnementales, Irlande*, OCDE, 2000a.

installations de gestion des déchets et des systèmes d'élimination. Aucune de ces autorisations ne peut être échangée. Parmi les organisations environnementales non gouvernementales figure *An Taisce* (Fondation nationale d'Irlande). Conformément aux réglementations concernant l'aménagement du territoire, cet organisme examine les demandes d'aménagement susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement. Le Partenariat national pour le développement durable (COMHAR) comprend toute une série de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux et a notamment pour but d'aider à réaliser un consensus national en matière d'environnement. Il a contribué à l'intégration des politiques, avec par

exemple la nouvelle loi d'aménagement du territoire et la stratégie à l'égard du changement climatique. Le *Conseil du patrimoine* est chargé de protéger le patrimoine national ; le Service d'information sur l'environnement (ENFO) est le principal organe chargé de sensibiliser l'opinion aux questions et aux performances environnementales, tandis que le *Centre irlandais de l'énergie* a un rôle d'information en matière d'économies d'énergie.

La politique concernant le logement, l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, les déchets solides et l'aménagement du territoire est mise en œuvre par les *administrations locales* qui doivent donner leur autorisation à la plupart des activités industrielles, résidentielles et commerciales. Les décisions des administrations locales sont fondées sur les dispositions du Plan d'aménagement de la zone relevant de leur juridiction et des éventuelles directives émanant du ministre de l'Environnement et des Administrations locales. Il peut être fait appel de ces décisions par l'auteur des projets ou par toute autre partie tierce devant une commission nationale de recours (An Bord Pleanála) dont la décision est finale. Comme on l'a vu au chapitre II, les administrations locales ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour l'établissement des plans d'aménagement, ce qui explique en partie l'insuffisance des installations d'épuration des eaux et d'évacuation.

La formulation et la mise en œuvre de la politique environnementale en général mettent en cause de nombreux intervenants, le partenariat social jouant un rôle important (chapitre II) par le biais d'un certain nombre de comités chargés de questions environnementales, comme le partenariat national pour le développement durable (COMHAR). L'accord actuel de partenariat social prévoit toute une gamme d'objectifs couvrant des domaines aussi divers que la santé, les salaires, la fiscalité, la formation et le développement régional, mais ne donne guère de précision sur la façon dont les objectifs environnementaux devront être atteints, notamment sur l'utilisation éventuelle de taxes sur l'énergie.

Instruments d'action

Réglementation et instruments économiques

Il est à noter que jusqu'à présent la politique environnementale ne fait appel qu'à un éventail très restreint d'instruments d'action. Les autorités ont très largement recours à la réglementation et à la persuasion pour atteindre leurs objectifs. Des subventions ont été utilisées dans le secteur agricole, mais certaines ont été supprimées en raison de leurs effets négatifs sur l'environnement. Il n'existe de taxes et de redevances que pour l'énergie utilisée dans les transports, mais leur contribution aux recettes est minime, à l'exception notable du droit d'accise différencié qui favorise l'essence sans plomb. L'information systématique sur les performances environnementales, à l'image de l'inventaire des rejets toxiques aux États-Unis, n'est pas prévue dans le cadre du processus politique. Il

Tableau 19. Instruments d'action : exemples de leur utilisation dans le cadre de la politique environnementale

Instrument d'action	Exemple
Informations sur les performances environnementales	Rapport sur l'état de l'environnement
Réglementation (à caractère contraignant). Les tribunaux peuvent faire respecter les limites imposées à la pollution	Licence intégrée de lutte contre la pollution pour la plupart des activités industrielles présentant des risques de pollution
Suppression des subventions ayant des effets préjudiciables au niveau environnemental	Plafonnement des primes aux brebis et des subventions par tête d'ovins pour réduire les ponctions opérées par le pâturage sur les plateaux communaux
Subventions notamment en espèces pour améliorer les performances environnementales	Prise en charge d'une partie des coûts des agriculteurs pour accroître la capacité de stockage de fumier
Incitations fiscales pour encourager un comportement utile à l'environnement	Ces incitations visent à encourager le déplacement d'activités d'aménagement vers le centre de villes jusque-là négligées
Accords volontaires pour atteindre des objectifs environnementaux	La plupart de ces accords concernant l'industrie du conditionnement en Irlande ont été regroupés dans un accord volontaire (« REPAK ») pour satisfaire aux objectifs de recyclage et de réutilisation. Les conditionnements en matière plastique utilisés dans l'agriculture sont également recyclés dans le cadre d'un accord volontaire. Accord visant à éliminer progressivement les détergents à base de phosphate
Taxes et redevances sur les émissions	Certaines collectivités locales appliquent des redevances aux émissions des installations de traitement des eaux usées en fonction de l'ampleur de la charge de polluants
Négociations d'émissions, avec la fixation d'un contingent d'émissions réparti entre les pollueurs qui peuvent ensuite les acheter et les vendre	Aucun

Source : OCDE.

existe actuellement plusieurs accords volontaires ayant trait aux emballages usagés. Le tableau 19 donne un certain nombre d'exemples des instruments d'action actuellement utilisés.

Investissements : le Plan de développement national 2000-2006

Le Plan de développement national identifie les principaux programmes publics qui doivent être mis en œuvre au cours de cette période de sept ans. En

ce qui concerne les projets ayant une incidence environnementale, les dépenses les plus importantes concernent les routes et le traitement des eaux (tableau 20). Les dépenses proposées au titre des transports publics à Dublin résultent de la nécessité économique de préserver la fluidité de la circulation et de répondre au mécontentement de l'opinion concernant les encombrements, mais il est peu probable qu'elles aient une incidence positive sur l'environnement. Les investissements concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées résultent essentiellement de la nécessité d'améliorer la qualité des eaux pour satisfaire aux exigences de l'UE.

L'incidence probable sur l'environnement des projets d'investissement en infrastructure a été examinée par une unité d'évaluation indépendante (Unité d'évaluation du cadre communautaire d'appui – CCA) qui a conclu que les investissements dans les transports publics auraient un impact généralement positif à cet égard (Unité d'évaluation du CCA, 1999), en faisant toutefois observer « qu'une formule faisant supporter aux usagers l'intégralité des coûts de la fourniture des services serait préférable du point de vue du développement viable » (CCA, page 57). Allant plus loin, l'évaluation *ex ante* a pris en compte l'audit d'environnement présenté dans le Plan qui prévoit la mise en place d'une procédure formelle pour identifier les incidences environnementales des politiques et programmes sectoriels et pour en atténuer/supprimer les effets négatifs⁷³. Cet exercice a permis d'arriver à la conclusion que l'audit d'environnement approuvait certaines dispositions de la stratégie retenue à l'égard des problèmes environnementaux, dispositions qui ne représentaient cependant que des pis-aller et n'étaient donc pas efficaces par rapport à leur coût. En conclusion, l'étude approuvait la suggestion faite par le gouvernement de soumettre les différents programmes opérationnels à des audits d'environnement, tout en insistant sur le fait qu'une approche plus critique pouvait et devrait être prise à ce stade. On ne dispose actuellement pas d'évaluation de ces audits d'environnement. Un problème essentiel, qui devra être considéré, est celui de savoir dans quelle mesure le programme de construction routière entraînera une forte augmentation de l'utilisation de véhicules automobiles.

Un certain nombre de programmes opérationnels, notamment dans le secteur des transports, ont été finalisés et les projets prévus entrent actuellement dans la phase des appels d'offres et de la mise en œuvre. Les principaux projets ont fait l'objet d'une analyse d'impact sur l'environnement qui couvre les effets immédiats sur l'environnement, tels que la traversée d'importants terrains humides. Tous les grands projets routiers font également l'objet d'une analyse coût-avantages et ce processus devrait être étendu à d'autres activités prévues. Il semble cependant que les coûts et avantages environnementaux n'ont pas été pris en compte de manière systématique, et il faudra y remédier à l'avenir. Il est proposé de mettre en œuvre certains projets dans le contexte d'accords de partenariat secteur privé/secteur public, ce qui pourrait permettre l'adoption de systèmes de

Tableau 20. **Quelques-uns des principaux éléments du Plan de développement national, 2000-2006**

Dispositions ayant trait à l'environnement	Montant (millions d'euros)	Principales caractéristiques
Routes nationales	7 578	Aligner les principales routes nationales sur les normes autoroutières.
Transports publics – agglomération de Dublin	2 555	Création d'un métro, de trains de banlieue, de voies réservées aux autobus et achat de matériel roulant.
Transports publics régionaux	1 048	Amélioration de la sécurité, de la capacité d'accueil, de la qualité et de la fiabilité du système ferroviaire national.
Eau et eaux usées	3 168	Faire en sorte que les émissions d'eaux usées des 155 agglomérations urbaines dont chacune a une population équivalant à au moins 20 000 personnes soient conformes à la Directive sur les eaux urbaines résiduaires. Faire en sorte que la qualité de l'eau potable satisfasse aux normes de la Directive sur l'eau potable, et investir dans des installations de conservation des ressources en eau. Assurer la protection des captages, et surveiller notamment l'efficacité des installations de traitement des eaux usées.
Érosion du littoral	44	Assurer une protection ménageant l'environnement en présence de cas particuliers d'érosion, notamment par la réalisation de travaux de recherche.
Déchets solides	825	Rationaliser les décharges municipales, ce qui devrait conduire à un réseau intégré d'une vingtaine d'installations modernes. Développer la récupération des déchets notamment par le compostage.
Énergie	185	Encouragement des énergies alternatives et amélioration du rendement énergétique.
Agriculture – Programme de protection de l'environnement rural	1 905 (couvre les paiements annuels)	Conservation et protection d'habitats et de cours d'eau.
Agriculture – gestion des déchets	187	Amélioration du logement des animaux, et stockage des déchets agricoles.
Sylviculture	736 (couvre les primes annuelles)	20 000 hectares par an doivent être plantés; investissements pour l'aménagement de routes et l'amélioration des régions boisées.
Recherche environnementale	25	Mesurer l'impact du développement économique, faire la démonstration des techniques les plus performantes, développer des systèmes, des modèles, des instruments et des techniques propres à faciliter les prises de décisions.
Total	18 256	

Source : Government of Ireland (1999).

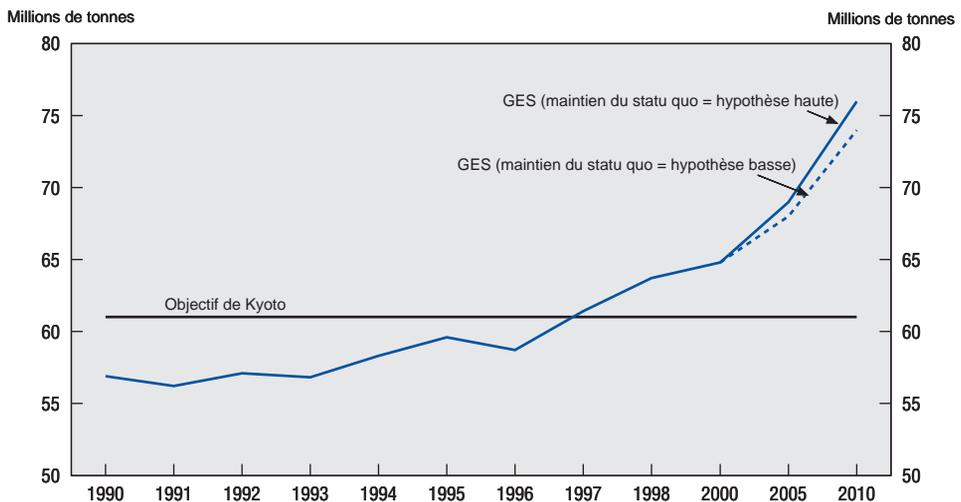
tarification plus efficaces pour l'utilisation des infrastructures (par exemple pour l'utilisation des autoroutes et des ponts importants). Néanmoins, si l'on peut envisager de percevoir des redevances pour financer les coûts supportés par le secteur privé, le problème est tout à fait différent si l'on veut que les redevances couvrent l'intégralité des coûts, y compris les externalités environnementales.

Le Plan de développement national prévoit des crédits pour le financement de travaux de recherche. Il semble cependant que des efforts devraient être faits dans les domaines de l'économie environnementale et de l'analyse des politiques suivies pour aider les responsables à prendre leurs décisions en tout état de cause, qu'il s'agisse de la sélection des instruments d'action ou de leur mise en œuvre⁷⁴.

Actions possibles pour atteindre les objectifs environnementaux

Dès la signature du Protocole de Kyoto, il était évident que l'Irlande aurait beaucoup de mal à atteindre l'objectif fixé (graphique 16). Malgré cela, pratiquement aucune mesure n'a été prise à ce jour. Il est intéressant de noter que l'Irlande s'est opposée à l'application d'une taxe européenne sur le carbone alors qu'un tel mécanisme flexible aurait rendu moins coûteuse la réduction des émissions. La Stratégie nationale concernant le changement climatique a été adoptée

Graphique 16. Émissions de gaz à effet de serre selon le scénario fondé sur le maintien du statu quo, et objectif retenu pour 2012



Source : McGettigan et Duffy (2000).

à la fin de 2000 et prévoit des dispositifs de piégeage dont l'effet sur l'environnement est controversé (encadré 10)⁷⁵. Comme cela est devenu habituel dans les plans nationaux de lutte contre la pollution, des objectifs de réduction des émissions ont été fixés pour chaque secteur, bien qu'il ne soit pas certain qu'ils aient été établis sur la base d'une évaluation des coûts marginaux relatifs de la lutte contre la pollution dans chaque secteur (tableau 21). Il est donc d'autant plus important que les mesures qui seront adoptées soient de nature transsectorielle. La Stratégie reconnaît, au moins dans une certaine mesure, la nécessité de faire appel à des taxes pour réduire sensiblement les émissions par rapport à ce qu'elles seraient en cas de maintien du statu quo et se prononce en faveur d'un système de négociation de permis d'émissions à l'échelle de l'UE. Bien qu'il faille se féliciter de la place ainsi accordée à des dispositifs à moindre coût, on ne

Encadré 10. **L'utilisation de puits de carbone dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pollution**

Un ambitieux programme de sylviculture (ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts, 1996) a été annoncé en 1996 qui vise à doubler la superficie des forêts avec la plantation de 20 à 25 mille hectares par an d'ici à 2030. Bien que l'objectif premier de ce programme soit d'assurer un approvisionnement durable en bois et de développer une industrie de transformation du bois, les dispositions du Protocole de Kyoto autorisent de déduire de l'objectif global le CO₂ fixé par les forêts créées depuis 1990. Le carbone ainsi piégé est pris en compte dans les chiffres ci-dessus. Néanmoins, le taux de boisement ne représente qu'environ 50 pour cent de l'objectif. S'il se maintient à ce rythme, l'hypothèse « haute » pour 2010 apparaissant au graphique 16 se réaliserait en conditions de statu quo. Si l'objectif de forestation était intégralement atteint, c'est l'hypothèse « basse » qui se vérifierait, toujours en conditions de statu quo. Néanmoins, les chiffres concernant la séquestration du CO₂ sont établis à partir de calculs intuitifs, et certains signes donnent à penser que le bouleversement des sols résultant des plantations sur certains sites (notamment sur les sols bourbeux) pourrait se traduire par des émissions nettes de gaz à effet de serre. Un autre problème concernant l'utilisation du reboisement comme puits de carbone concerne l'hypothèse retenue dans les chiffres selon laquelle la majorité des arbres plantés seront des conifères non indigènes. Ces arbres ont une croissance rapide sous le climat irlandais et se prêtent donc idéalement à la séquestration de carbone. Néanmoins, leur effet sur l'environnement est plus controversé, et les organisations non gouvernementales irlandaises qui se préoccupent d'environnement ont réussi dans une certaine mesure à obtenir des financements supplémentaires de l'UE en faisant valoir qu'il fallait planter davantage d'arbres feuillus. Si tel était le cas, la séquestration cumulée sur la période 2000-2012 (première période d'engagement du Protocole de Kyoto) serait réduite.

Tableau 21. **Objectifs du projet de Stratégie pour la réduction des concentrations de gaz à effet de serre**

Source de réduction	Réduction des GES (millions de tonnes)	Part en pourcentage dans le dépassement de l'objectif
Énergie	-6.35	44
Industrie	-2.0	14
Agriculture	-2.26	16
Secteur résidentiel	-0.6	4
Transport	-2.67	19
Décharge et traitement thermique	-0.8	6
Dépassement en cas de maintien du statu quo	+14.423 ¹	
Dépassement avec la mise en œuvre de la Stratégie 2010	-0.257	

1. A supposer que l'objectif actuel concernant la sylviculture soit atteint à 50 pour cent.

Source : Ministère de l'Environnement et des Collectivités locales (2000a).

dispose pas de travaux de recherche sur ce que devraient être la structure et l'ordre de grandeur d'une taxe sur le carbone et l'énergie. Les groupes d'intérêts opposés à une telle taxe ont donc toute latitude pour se manifester, les autorités manquant d'éléments pour réfuter leurs critiques.

Taxes et négociation d'émissions

Un aspect essentiel de la Stratégie est la proposition de mettre en place à partir de 2002 un cadre pour l'imposition des émissions de gaz à effet de serre, mais des suggestions ont également été faites visant à supprimer les subventions qui encouragent l'utilisation inefficace d'énergie. Le produit de la nouvelle taxe servira à réduire les impôts directs, notamment les impôts sur le travail, ainsi qu'à financer des mesures propres à accroître le rendement énergétique, des activités de R-D et des programmes d'information et d'éducation, des abattements partiels d'impôt étant consentis aux activités soumises à la concurrence extérieure. La taxe sera perçue en amont mais aussi en aval – c'est-à-dire principalement sur la consommation d'électricité. Le taux de départ n'a pas encore été fixé mais il variera ensuite chaque année pour renforcer l'efficacité de la mesure. Le Centre irlandais pour l'énergie donnera son avis sur les technologies à haut rendement énergétique, à partir de quoi seront négociés des accords avec les différents secteurs industriels. Le premier de ces accords devrait être négocié d'ici 2002 et entrer en vigueur d'ici 2005. Les industries/entreprises qui ne seraient pas parties à un tel accord seraient soumises à la taxe sur l'énergie. On examinera la possibilité de conclure des accords au cours des négociations relatives aux taux de la

taxe. La taxe sera examinée dans le contexte de la mise en place de formules d'échanges de permis d'émissions.

La formule de taxe proposée paraît à ce stade trop imprécise et devra être soigneusement mise au point. Pour être efficiente, la taxe devra être fondée sur la teneur en équivalent CO₂ des combustibles, le mieux étant de calculer celle-ci en amont (c'est-à-dire au niveau des sources d'énergie primaire, telles que la tourbe de combustion destinée à la production d'électricité). On voit mal pourquoi il faudrait que la taxe s'applique aussi à la consommation d'électricité. Une des principales lacunes de la formule proposée tient cependant au projet de négocier des abattements d'impôt avec certaines entreprises, ce qui semble devoir être peu efficient et ouvrir la voie à des activités de recherche de rente. Au minimum, les entreprises polluantes devraient devoir supporter les mêmes coûts marginaux de lutte contre la pollution, qu'elles aient signé un accord ou qu'elles soient assujetties à l'impôt. Pour être cohérent et efficient et pour compenser les importants coûts administratifs qu'impliquera sa mise en œuvre, un tel dispositif devra être très soigneusement mis au point⁷⁶.

Dans le cadre des dispositifs de partenariat social, le gouvernement devra persuader l'industrie (représentée par la Confédération des employeurs irlandais (Irish Business Employers's Confederation, IBEC) et d'autres acteurs économiques d'apporter leur soutien à la taxe. L'IBEC est favorable à la conclusion d'accords volontaires et à la mise en place de permis négociables et souhaiterait ne voir accorder qu'un rôle limité à une taxe sur les gaz à effet de serre qui n'aurait, selon elle, que peu d'incidence sur les émissions. Cette attitude est étroitement liée à la crainte de voir la compétitivité de certains secteurs se dégrader, même si la plupart de ces craintes sont mal fondées⁷⁷. Les syndicats, craignant que les augmentations de salaires négociées dans le cadre du Programme de prospérité et d'équité ne soient érodées par l'inflation, ont demandé des réductions des droits d'accise, notamment sur l'essence, pour faire reculer l'inflation. Il reste à voir si dans ces conditions on peut encore parvenir à un quelconque accord sur une taxe.

Étant donné les perspectives de croissance de l'Irlande (en partie fondées sur l'évolution démographique), le recours à un instrument fiscal associé à des objectifs fixes d'émissions n'est pas nécessairement la formule la mieux adaptée. On pourrait effectivement considérer que l'Irlande devrait pouvoir augmenter son quota d'émissions en achetant des permis négociables. Le ministre de l'Environnement et des Administrations locales a créé un groupe de consultation sur les échanges d'émissions de gaz à effet de serre qui doit donner son avis sur la possibilité de mettre en place un tel système d'échanges tant en Irlande que dans le contexte d'accords internationaux. La conclusion du rapport du groupe, présenté en juillet 2000, est qu'il faudrait utiliser le plus largement possible un dispositif de permis d'émissions négociables, que le gouvernement devrait s'opposer à la

fixation d'un « plafond précis » limitant le pourcentage de permis d'émissions pouvant être négociés au plan interne ou international, et que l'Irlande devrait aussi participer aux mécanismes de mise en œuvre conjointe et de développement durable. Le groupe a défini les principes sur lesquels devrait être fondé un système national de négociations d'émissions, lequel présenterait selon lui des avantages substantiels. Les émissions de CO₂ seraient celles qui se prêteraient probablement le mieux à une action locale, mais un certain nombre de problèmes pourraient se poser si l'on ne prévoyait pas également la possibilité de procéder à des échanges internationaux. Les émissions de CO₂ sont concentrées, 50 pour cent des émissions nationales étant le fait d'à peine dix entreprises. Il y aurait donc un risque non négligeable de voir le marché faussé et la concurrence entravée. De plus, dans la mesure où les secteurs en cause sont relativement concentrés, les entreprises pourraient hésiter à vendre des permis d'émissions à un concurrent. Le groupe a néanmoins recommandé que l'Irlande mette en place un certain nombre de dispositifs virtuels pour acquérir une certaine expérience.

Certaines des initiatives visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre sont complémentaires des efforts faits pour réduire les précurseurs acides, par exemple la fermeture de la centrale de Moneypoint d'ici 2008 (voir ci-après). Il est intéressant de noter que le Protocole de Kyoto a suscité beaucoup plus d'intérêt que celui de Göteborg. Bien que les polluants visés par ce dernier n'aient pas augmenté de façon spectaculaire en Irlande, d'importantes réductions s'imposent. Il serait sage, semble-t-il, d'élaborer une stratégie intégrée s'attaquant simultanément à ces deux problèmes, et envisager notamment un système de permis négociables. Le groupe d'experts a estimé qu'il faudrait beaucoup de temps pour mettre au point un tel dispositif pour le NO₂ mais qu'une formule de permis négociables était réalisable pour d'autres gaz, notamment le méthane. Néanmoins, dans le cas de ce dernier, le secteur agricole pourrait devoir être considéré comme une entité unique au sein du système d'échanges de permis.

Lors des négociations relatives au Protocole de Göteborg, on a utilisé un programme informatique appelé Modèle RAINS pour aider à identifier une stratégie aussi peu coûteuse que possible de lutte contre la production à l'échelle de l'Europe et pour déterminer par là même les plafonds précis d'émissions des différents pays en cause. Sur cette base, l'Irlande s'est dans un premier temps vue attribuer des plafonds relativement restreints. La raison en est que jusqu'à présent très peu d'initiatives ont été prises pour réduire les précurseurs acides, de sorte que l'Irlande se situe à un point relativement bas sur les courbes de coût marginal de la réduction des divers polluants. Après négociations l'Irlande a obtenu un assouplissement des plafonds relatifs au SO₂ et au NO_x en échange d'une limitation plus rigoureuse des émissions d'ammoniac. On estime que le relèvement du plafond concernant le SO₂ a fortement réduit les coûts de mise en conformité que devra supporter le secteur producteur d'électricité. Néanmoins, d'ici 2010, il faudra réduire de 76 pour cent les émissions de SO₂ et de 48 pour

cent celles de NO_x étant donné que les plafonds fixés à Göteborg seront vraisemblablement repris dans la prochaine Directive de l'UE. L'objectif d'une réduction de 50 pour cent des COV prend déjà en compte la Directive européenne. L'Irlande devra prendre des mesures si elle veut respecter ses engagements de Göteborg. Le non-respect de la prochaine Directive serait très coûteux pour l'État.

Implications pour le secteur de l'électricité

Malgré l'amélioration générale de l'intensité énergétique, la production d'électricité devrait doubler d'ici 2010, ce qui entraînera une forte augmentation des émissions⁷⁸. Le secteur de l'électricité est déjà une source majeure d'émissions : les principales centrales utilisent du pétrole et du charbon et sont responsables de 60 pour cent des émissions de SO₂⁷⁹, de 30 pour cent des émissions de NO_x et de 22 pour cent de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre. Les énergies renouvelables, c'est-à-dire essentiellement l'énergie hydroélectrique, n'assurent que 2 pour cent des besoins d'énergie primaire de l'Irlande, le système fluvial ne se prêtant pas à l'utilisation de cette source d'énergie. La Stratégie nationale concernant le changement climatique place une lourde charge sur le secteur de l'électricité, censé contribuer à lui seul pour 44 pour cent à la réduction requise des émissions de gaz à effet de serre. Outre l'intention générale des pouvoirs publics de mettre en place une taxe sur les GES et un système de permis d'émissions négociables, la stratégie table sur des changements de combustibles et sur un meilleur rendement énergétique, au moyen notamment de mesures réglementaires supplémentaires.

La stratégie de substitution de combustibles prévoit l'utilisation accrue de gaz naturel (ce qui économiserait 4.95 millions de tonnes de gaz à effet de serre par an) et la fermeture d'une grande centrale, mais ne donne guère de précisions sur la façon dont cette substitution sera opérée. La taxation des gaz à effet de serre abaissera probablement le prix relatif du gaz naturel, lequel est de toute façon aujourd'hui la source d'énergie privilégiée du fait du progrès technologique. La pénétration du gaz naturel se développe, près de 80 pour cent des approvisionnements étant assurés par le gazoduc d'interconnexion entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Le réseau de gazoducs a déjà du mal à faire face à la demande, et il importera donc que l'opérateur (voir chapitre III) et les éventuels nouveaux arrivants sur le marché aient le souci de continuer à le développer. Avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité (chapitre II), la demande de transport de gaz naturel a été supérieure à la capacité disponible. Une loi adoptée en 2000 prévoit la mise en place d'un dispositif permettant d'affecter un pourcentage déterminé de la capacité du réseau à l'alimentation des nouvelles installations de production d'électricité jusqu'à la création d'un nouveau gazoduc d'interconnexion avec le Royaume-Uni. De plus, la centrale au charbon de Moneypoint sera remplacée par une turbine à gaz à cycles combinés d'ici 2008, ce qui permettra de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 3.4 millions de tonnes par an.

Le gouvernement a décidé de fermer six anciennes centrales à la tourbe, dont les émissions de CO₂ sont particulièrement importantes, mais de les remplacer par deux centrales à la tourbe ayant un rendement thermique supérieur, ce qui réduira les émissions nettes de 2.05 millions de tonnes par an. Bien que ceci constitue une amélioration, la décision ne contribuera pas à encourager la création de capacités de production d'électricité plus économiques et plus respectueuses de l'environnement. Aucune subvention directe n'est prévue mais les coûts de production excédentaires seront intégrés aux coûts de l'ensemble du secteur de l'électricité sans que l'on se préoccupe guère de l'efficacité, si ce n'est par la mise en place de nouvelles mesures réglementaires⁸⁰.

L'objectif fixé dans le Livre vert sur l'énergie durable est la production, d'ici 2005, de 500 MW à partir de toutes les sources d'énergie écologiques, ce qui réduirait les émissions de GES de 1 million de tonnes supplémentaires par an⁸¹. Un Groupe sur la stratégie pour l'énergie durable (2000) vient de faire connaître ses recommandations à cet égard. Les coûts engendrés par l'achat d'énergie de substitution écologique seront répercutés sur les consommateurs d'électricité, ce qui rendra d'autant plus impératif de procéder par appels d'offres et non par fixation des prix de la production ou par des subventions pour atteindre les objectifs en matière d'énergie verte. Néanmoins, si une taxe sur les GES était adoptée de manière rationnelle en tenant compte de la teneur en carbone des combustibles primaires, il ne serait pas nécessaire de soutenir l'électricité écologique de cette manière. Des questions plus générales pourraient se poser concernant par exemple l'accès au réseau. Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour lancer l'énergie éolienne. Des autorisations d'installation ont été accordées à des fermes éoliennes dont la capacité combinée installée de production d'électricité représente 155 MW, d'autres autorisations étant à l'étude pour 160 MW de plus. Les fermes éoliennes ont potentiellement de sérieuses conséquences négatives sur l'environnement en raison de la dégradation des paysages et du bruit, mais ces effets négatifs peuvent être atténués en déplaçant certaines de ces installations au large.

Un certain nombre de moyens réglementaires doivent également permettre d'assurer une production efficiente d'électricité. Outre les problèmes habituels de concurrence, le nouvel organe chargé de la réglementation du secteur (la Commission de réglementation de l'électricité, voir chapitre III) est également tenu de prendre en compte de la protection de l'environnement et d'encourager l'utilisation efficiente d'électricité. Il a également la responsabilité d'encourager la recherche et le développement de méthodes faisant appel à des formes d'énergies renouvelables, durables et alternatives et d'encourager les installations assurant la production combinée de chaleur et d'électricité. Son mandat s'étend en outre à la recherche en vue d'améliorer l'efficacité de la production d'électricité. Il reste à voir si cela ne risque pas d'élargir exagérément le champ d'activité des responsables de la réglementation. Dans le même temps,

l'Agence pour la protection de l'environnement étendra l'octroi des autorisations accordées dans le cadre de sa stratégie intégrée de lutte contre la pollution à toutes les centrales existantes et nouvelles (de plus de 50 MW) pour faire en sorte que l'énergie soit utilisée de manière efficace pour la production d'électricité (secteur qui, rappelons-le, est en cours de libéralisation pour permettre l'ouverture à la concurrence et une amélioration des rendements) et pour veiller à ce que toutes les mesures préventives adéquates soient prises contre la pollution par l'application des meilleures techniques disponibles. Il importera de veiller – malgré les difficultés que cela implique – à ce que les modifications apportées à la réglementation et les mesures fiscales adoptées représentent au bout du compte un dispositif cohérent.

Priorités actuelles des pouvoirs publics concernant les questions environnementales

Qualité de l'eau et politique agricole

Outre la nécessité urgente d'assurer l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées des nouveaux logements, le principal problème aujourd'hui tient à la réduction ininterrompue des tronçons non pollués des cours d'eau, et à la dégradation continue de la qualité des eaux lacustres du fait de l'eutrophisation, c'est-à-dire de l'accumulation de débris organiques. La raison en est le ruissellement de nutriments dans les réseaux d'eau douce, qui stimule le développement des algues. Les tronçons non pollués représentent 67 pour cent de la longueur totale des cours d'eau, ce qui est un chiffre très élevé par rapport à la moyenne européenne, mais la dégradation se poursuit à un rythme inquiétant – plus de 10 pour cent en moins de 10 ans (tableau 22). La teneur en nitrates a fortement augmenté dans un certain nombre de cours d'eau pendant la période 1982-98. La pollution est principalement imputable aux eaux d'égouts (48 pour cent), mais l'agriculture et l'industrie ont elles aussi une large part de responsabilité (tableau 23). Il n'a jamais été fait d'évaluation systématique des

Tableau 22. **Qualité des cours d'eau douce en Irlande**
Pourcentage du total

Qualité des cours d'eau	1987-90	1995-97
Non pollués	77.3	66.9
Légèrement pollués	12	18.2
Modérément pollués	9.7	14
Fortement pollués	0.9	0.9

Source : EPA, 1999.

Tableau 23. **Pollution des voies d'eau irlandaises en fonction de la source de pollution et du degré de pollution**

1995-1997

Source	Légèrement polluées		Modérément polluées		Fortement polluées	
	Nombre	Pourcentage du total	Nombre	Pourcentage du total	Nombre	Pourcentage du total
Agriculture	274	47	276	46	16	25
Égouts	137	24	150	25	31	48
Industrie	50	9	64	11	14	22
Autre	119	21	111	18	4	6
Total	580	100	601	100	65	100

Source : EPA (1999, p. 10).

conséquences négatives de cette dégradation sur la qualité de vie. Outre les dommages causés aux pêcheurs – qu'ils soient résidents ou qu'il s'agisse, comme c'est de plus en plus souvent le cas, de touristes étrangers –, le traitement des eaux de surface pour obtenir de l'eau potable devient plus coûteux et l'image de l'Irlande, pays propre et vert, s'en trouve affectée.

Un certain nombre de mesures ont été prises, avec notamment la réalisation d'importants investissements et un durcissement du cadre réglementaire. Des sommes substantielles ont été investies dans les stations municipales d'épuration dont les rejets partent dans les cours d'eau douce, et un certain nombre d'administrations locales prélèvent aujourd'hui une redevance pour l'utilisation des installations de traitement des eaux usées en fonction de la toxicité et des coûts imposés au système. Une partie de ces investissements résultent de la nécessité de satisfaire aux objectifs de la Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et réduiront les émissions de cette source⁸². De plus, d'importants investissements ont été réalisés pour réduire la pollution d'origine agricole, avec notamment un système de subventions pour le stockage du fumier de ferme, mais aussi les investissements prévus dans le cadre du Programme de protection de l'environnement rural⁸³. Sur le plan réglementaire, la stratégie intégrée de lutte contre la pollution gérée par l'Agence pour la protection de l'environnement a été étendue aux industries alimentaires et pharmaceutiques, ce qui devrait permettre de réduire les émissions de ces secteurs d'activité. Des réglementations ont été adoptées qui fixent des normes minimales concernant la qualité de l'eau, et un certain nombre de programmes pilotes ont testé l'utilité et l'efficacité des mécanismes utilisés pour l'aménagement des bassins hydrographiques et les prises de décisions les concernant. Les plans de gestion de bassins mettent l'accent sur les résultats et « offrent un cadre permettant de réunir les principaux pollueurs et les personnes les plus affectées pour évaluer la situation

et le rôle de chacune des parties et pour identifier les solutions les moins coûteuses pour remédier au problème de la qualité de l'eau ». L'efficacité d'un tel processus dépend cependant du poids relatif des parties en cause et serait particulièrement importante si le principe pollueur-payeur était plus systématiquement appliqué comme le recommande l'*Examen des performances environnementales* consacré à l'Irlande. Étant donné l'ampleur des investissements et des autres mesures prises, il est surprenant que la qualité des eaux continue de se dégrader. Il est donc permis de s'interroger sur l'efficacité des divers instruments utilisés, mais il est également vrai que les nouvelles capacités de traitement prévues ne sont pas encore totalement installées et opérationnelles.

L'Irlande offre la particularité parmi les pays de l'OCDE de ne pas faire payer directement aux ménages l'approvisionnement en eau assuré par les municipalités. L'opinion s'est en effet opposée aux redevances annuelles des ménages, estimant qu'il s'agissait d'une « double imposition ». Les redevances imposées aux ménages, et depuis lors supprimées, étaient forfaitaires et ne modifiaient donc en rien la décision des ménages concernant la consommation d'eau. Les dispositions du projet de Directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau qui concernent la récupération des coûts se sont heurtées à l'opposition du gouvernement irlandais, conscient de l'accueil défavorable que leur réserverait la population. Si des compteurs étaient installés et si les ménages devaient acquitter une taxe en fonction de leur consommation d'eau, un grand pas en avant serait fait vers la gestion rationnelle d'une ressource chère et de plus en plus rare. Néanmoins, le 6 septembre 2000, le Parlement européen a approuvé une dérogation à toute obligation de créer des redevances sur l'eau en Irlande malgré les efforts déployés par la Commission européenne. Un problème majeur tient à l'impossibilité de différencier les redevances imposées aux ménages en fonction de la qualité de l'eau. Les autres utilisateurs devront certes prendre en charge d'ici 2006 l'intégralité du coût économique de l'eau qu'ils consomment, mais il n'en sera pas moins difficile de préserver l'efficacité des coûteuses installations de traitement des eaux usées actuellement existantes. Les coûts supplémentaires que cela implique en termes d'énergie, de produits chimiques et de main-d'œuvre sont loin d'être négligeables. Dans la mesure où les recettes directes ne seront pas suffisantes pour couvrir les dépenses d'exploitation, certaines collectivités locales pourraient se trouver dans l'obligation de faire tourner les stations d'épuration en dessous du niveau optimum, ce qui compromettrait leurs performances.

Les activités agricoles sont une cause significative d'eutrophisation et de contamination des eaux souterraines (tableau 24). L'essentiel des nitrates et des phosphates présents dans les eaux naturelles proviennent de sources organiques et inorganiques extérieures – essentiellement des rejets d'égouts et de décharges industrielles, et de sources diffuses telles que la sylviculture, l'agriculture et les fosses septiques domestiques. En ce qui concerne les nitrates dans les eaux souterraines, la

Tableau 24. **Pollution des cours d'eau douce imputable à l'agriculture**

1995-1997

Degré de pollution	Pourcentage de cas imputés à l'agriculture
Légèrement pollués	47
Modérément pollués	46
Fortement pollués	25

Source : EPA (1999, p. 10).

réponse a été guidée par les dispositions de la Directive de la CE à ce sujet (1991) qui fixe à 50 mg de nitrates par litre d'eau la concentration admissible maximum et qui recommande une limite de 25 mg/l. La directive oblige également les États membres à surveiller les eaux souterraines et les eaux de surface et à identifier les zones sensibles (celles où les concentrations de nitrates sont supérieures à 50 mg/l ou risquent de l'être). Les États membres doivent signaler les eaux douces, les estuaires, les eaux côtières et maritimes où l'on constate une eutrophisation due aux nitrates ou qui en sont menacés dans un avenir proche⁸⁴. En réponse, le ministère de l'Environnement et des Administrations locales a réalisé une enquête qui a permis d'identifier treize zones sensibles, et une collectivité locale a pris des décrets réglementant les activités agricoles dans trois zones sensibles et prévoyant des coupures vertes le long des cours d'eau. Ces décrets servent également à surveiller les problèmes d'eutrophisation et à satisfaire aux normes relatives à la qualité de l'eau.

Étant donné les limites imposées par la Politique agricole commune, l'Irlande a recours à la fois à l'information, à des dispositifs autoritaires et à des subventions pour améliorer les performances environnementales de l'agriculture. Néanmoins, les données disponibles portent toutes sur les intrants et non sur les résultats, de sorte qu'il est difficile de dire dans quelle mesure cet effort permet d'internaliser les coûts extérieurs et de développer les externalités positives (essentiellement liées à la biodiversité). En ce qui concerne l'acidification, l'Irlande est aujourd'hui soumise à un contingent obligatoire pour les émissions d'ammoniac, et si le statu quo est maintenu, elle dépassera ce contingent. Étant donné que l'ammoniac émane principalement du secteur agricole, des interventions des pouvoirs publics seront nécessaires. La méthode la plus prometteuse consisterait, semble-t-il, à combiner des modifications fiscales propres à encourager les agriculteurs à changer d'engrais – avec en dernier recours l'imposition d'une TVA au lieu du maintien d'un taux zéro d'imposition sur la plupart des engrais – avec l'obligation d'abandonner l'épandage de lisier. En ce qui concerne l'eutrophisation et la nitrification, les médiocres résultats de l'Irlande dans ce domaine exigeront probablement de sensibles efforts ; les décrets qui s'appliquent à quelques bassins du comté de Cork seront sans doute étendus, ce qui

imposera des coûts aux agriculteurs et aux responsables administratifs. L'imposition des engrais n'est qu'un pis-aller, la meilleure méthode étant de mettre l'accent, comme le font certains pays scandinaves, sur l'établissement de bilans de nitrates et de n'imposer que les émissions de nitrates et non pas l'intrant.

Élimination des déchets

La politique nationale (définie en 1998) a pour priorité essentielle de réduire la place faite aux décharges, qui se traduit par un faible taux de récupération, et d'aider les collectivités locales à passer progressivement à un système intégré, mis au point dans un contexte régional (tableau 25). Comme c'est généralement le cas dans beaucoup de domaines de la politique environnementale, les objectifs spécifiques ont été fixés pour tenir compte des obligations prévues par diverses directives de l'UE, qui paraissent souvent arbitraires⁸⁵. Il est difficile d'envisager la stabilisation ou la réduction du volume de déchets mis en décharge en l'absence de puissantes incitations financières poussant les principaux acteurs à prendre des mesures dans ce sens. Il n'existe pas de taxe sur les décharges qui permettrait d'encourager un changement de comportement, mais les redevances perçues pour le transport en décharge augmentent et le gouvernement examine la question. Il existe un petit nombre de projets pilotes dans le cadre desquels les

Tableau 25. **Déchets produits en Irlande**
En millions de tonnes

Catégorie de déchet	1995	1998	Variation 1995-98	Variation annuelle moyenne	Reprise de l'année 1998 (%)
Déchets agricoles	31.00	64.58	33.58 ¹	11.19	n.d.
Déchets manufacturiers	3.54	4.88	1.34	0.45	51.4
Déchets liés à la consommation de gaz et l'approvisionnement en eau	0.35	0.45	0.1	0.03	16.0
Déchets miniers	2.2	3.51	1.29	0.43	0.4
Déchets dangereux	0.24	0.37	0.13	0.04	54.4
Déchets municipaux	1.85	2.06	0.21	0.07	8.6
Véhicules mis à la casse/ déchets métalliques	0.05	0.19	0.14	0.05	96.6
Déchets de construction et de démolition	1.32	2.70	1.38	0.46	43.3
Boues des eaux usées urbaines	0.85	0.51	-0.34	-0.11	5.9
Boues de l'eau potable	0.04	0.06	0.02	0.01	0.0
Rejets de dragages	0.78	0.73	-0.05	-0.02	
Total hors agriculture	11.25	15.41	4.16	1.40	26.6
Total agriculture comprise	42.25	80.01	37.76	12.59	

1. La forte augmentation entre 1995 et 1998 tient en partie à un changement de la méthode de calcul de sorte que les chiffres ne sont pas strictement comparables.

Source : EPA (2000, p. 57).

redevances demandées aux ménages sont calculées en fonction du poids. Aucune incitation fiscale n'est encore prévue pour encourager le recyclage et la réutilisation. Le ministre de l'Environnement et des Administrations locales a suggéré d'imposer une taxe sur les sacs en matière plastique mais aucune mesure n'a encore été prise dans ce sens. Les acteurs du secteur de l'emballage – producteurs et consommateurs – se sont mis d'accord pour atteindre l'objectif fixé par l'UE concernant le recyclage des emballages et pour continuer par la suite à utiliser plus largement des matériaux réemployés et recyclés pour la fabrication d'emballages. Faute d'appliquer ces mesures, les objectifs ambitieux qui ont été fixés, et qui n'ont en principe qu'une valeur indicative, ont peu de chances d'être atteints.

Transport

La Stratégie nationale concernant le changement climatique vise à réaliser d'importantes économies dans le secteur des transports par rapport au scénario fondé sur le maintien du statu quo en développant le transfert modal, en relevant le droit d'accise sur les carburants et en mettant au point des véhicules plus économes en carburant (objectif étayé par l'accord volontaire passé entre l'Union européenne et les constructeurs automobiles européens, japonais et coréens en vue de réduire les émissions de CO₂ des nouveaux modèles de 25 pour cent en moyenne). Étant donné la rapide augmentation du parc automobile et l'extension envisagée du réseau routier, même le scénario fondé sur le maintien du statu quo pourrait se révéler trop ambitieux⁸⁶.

Les récentes mesures prises par les pouvoirs publics concernant le transfert modal ont surtout visé à accroître l'offre de transports publics, principalement par une augmentation des investissements : création d'un métro léger à Dublin, augmentation du nombre de bus et de tramways et ouverture d'un crédit de 500 millions de livres irlandaises pour l'amélioration du réseau ferré. Pour encourager leur utilisation, les transports publics sont exonérés de TVA et les carburants qu'ils utilisent bénéficient d'un allègement d'impôt. C'est là un choix manifestement incohérent dans la mesure où les émissions portent les mêmes atteintes à l'environnement quelle que soit leur origine. Des propositions ont également été faites pour améliorer le rendement de ce secteur essentiel, notamment par la plus large utilisation de corridors réservés aux bus. L'implication de cette mesure en termes d'émissions par habitant sur un trajet donné n'est pas très claire, de sorte qu'il pourrait être bon de considérer qu'il s'agit d'une décision provisoire.

Du côté de la « demande », les taxes et droits d'accise habituels (l'Irlande vient au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le poids de la fiscalité liée à l'environnement rapporté au PIB) visent à réduire le parc et l'utilisation de voitures particulières tout en encourageant la demande de transports publics⁸⁷. Les frais de déplacement domicile-travail sont assujettis à l'impôt, et l'utilisation d'une voiture de société est considérée comme un avantage en nature (30 pour cent de la valeur

marchande initiale de la voiture). Néanmoins la structure de la fiscalité n'est pas encore cohérente et d'autres considérations environnementales ne sont pas intégralement prises en compte⁸⁸. La taxe sur les immatriculations et la TVA sur les véhicules neufs représentent environ 50 pour cent du prix mais ne prennent en compte que la cylindrée du moteur, en négligeant les émissions et le bruit. En ce qui concerne l'utilisation de l'automobile, principal facteur du point de vue de l'environnement, les prix des carburants restent plus bas en Irlande que dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, et ils sont inférieurs aux prix pratiqués en Irlande du Nord. De plus, le droit d'accise sur le diesel a été abaissé dans le budget 2001 pour freiner la hausse de l'indice des prix à la consommation et, de même que dans un certain nombre de pays de l'UE, pour éviter que le secteur des transports routiers ne subisse les effets de la hausse des coûts des carburants⁸⁹.

Étant donné l'inefficacité manifeste des mesures énumérées ci-dessus pour ce qui est de limiter l'usage de l'automobile, un certain nombre de propositions ont été avancées. Les auteurs d'un rapport établi à la demande du gouvernement avaient envisagé l'institution d'un péage de 3 livres irlandaises pour chaque voiture pénétrant dans le centre de Dublin pendant les heures de pointe, et avaient estimé que le système serait rentable dès la première année. Néanmoins, ils notaient également les nombreuses difficultés qu'il faudrait surmonter pour rendre opérationnel un tel système. De plus, un groupe travaillant pour le ministre des Finances a recommandé la création d'une taxe sur le stationnement sur le lieu de travail, considéré comme un avantage en nature. Aucune déclaration n'a été encore faite par le ministre à propos de cette recommandation, qui a obtenu le soutien du directeur de la circulation de Dublin Corporation. Il est à noter que bien que ses délibérations aient duré un certain temps, le groupe consultatif n'a donné aucun détail sur la façon dont fonctionnerait un tel système, et il semble que ce soit là encore un domaine n'ayant pas fait l'objet de recherches assez poussées.

Un rapport a été récemment établi pour le ministère des entreprises publiques sur les implications environnementales du transport en Irlande. Les recommandations de ce rapport sont très fermes mais il reste à voir si elles seront adoptées et, dans l'affirmative, si des questions aussi litigieuses que l'institution d'une redevance pour le stationnement sur le lieu de travail ou le relèvement de la taxe sur les motocycles vont trouver une solution politiquement acceptable (encadré 11). Les conclusions du rapport appellent plusieurs observations. Premièrement, la recommandation de ne pas relever les taxes sur les carburants est surprenante. Bien que la récente hausse des prix du pétrole n'ait guère contribué à réduire la demande d'essence, dont l'élasticité-prix à court terme paraît donc très faible, la plupart des travaux de recherche concluent à une élasticité beaucoup plus forte en longue période. La récente baisse des droits d'accise pour certains groupes de consommateurs va dans la mauvaise direction et laisse penser que les considérations environnementales sont reléguées au second plan lorsqu'elles sont mises en balance avec d'autres objectifs. Deuxièmement, la recommandation de supprimer

Encadré 11. **Recommandations du Rapport sur les conséquences environnementales des transports irlandais**

- La taxe d'immatriculation et la taxe de circulation devraient être davantage différenciées en fonction des atteintes causées à l'environnement. Il faudrait mettre l'accent sur des mesures de nature à encourager la construction et l'achat de véhicules plus économes en carburants au lieu de procéder à des hausses de la taxe sur les carburants.
- La détaxe du diesel utilisé par les transports publics devrait être remplacée par des subventions explicites calculées sur la base du nombre de kilomètres/passagers.
- Le stationnement sur le lieu de travail ne devrait plus être considéré comme un avantage en nature mais soumis au système de redevances quotidiennes.
- Il faudrait étudier la possibilité d'instituer un système de péage à moyen et long terme.
- Au regard du principe pollueur-payeur, les poids lourds ne sont pas suffisamment imposés ; la taxe sur les poids lourds devrait être plus étroitement liée aux externalités négatives.
- Les motocycles devraient être plus lourdement imposés en raison de leur implication dans les accidents.
- La détaxe du diesel utilisé par les trains de voyageurs devrait être remplacée par une subvention directe à Iarnrod Eireann (Chemins de fer irlandais).
- Le gouvernement irlandais devrait soutenir la création d'une TVA sur les transports aériens et d'une redevance sur les émissions dont ils sont responsables.
- Des mesures d'urbanisme devraient compléter les dispositions ci-dessus.
- Les mesures de régulation de la circulation devraient être examinées et améliorées.

Source : Rapport préparé pour le ministère des Entreprises publiques

la réduction accordée aux carburants utilisés par les transports publics va dans la bonne direction dans la mesure où les externalités associées aux émissions sont fondamentalement les mêmes, quelle que soit l'origine de ces dernières. La suggestion d'établir des subventions explicites en fonction du nombre de kilomètres/passager n'est peut-être pas la solution la meilleure mais n'est certainement pas la pire. La suppression de la réduction devrait cependant être coordonnée avec un relèvement plus général des taxes sur l'ensemble des carburants pour refléter les objectifs de la politique environnementale. Troisièmement, il semble qu'il y ait peu de chances de voir adopter un système de péage dans l'avenir proche, mais

d'autres mesures pourraient néanmoins être envisagées, notamment des redevances de stationnement plus générales et l'imposition de taxes sur les places de stationnement considérée comme un avantage en nature. Néanmoins, faute de proposer des moyens de remplacement suffisamment nombreux et satisfaisants à l'utilisation de la voiture pour les trajets domicile-travail, on peut craindre que ces mesures aient simplement pour effet de collecter des recettes sans réduire véritablement les encombrements et d'autres externalités, comme le pensent les associations représentant les usagers de la route. Ceci contribue aux émissions environnementales lorsque l'on reconnaît l'extrême difficulté de les réduire sensiblement. En bref, faute d'adopter prochainement des mesures du côté de l'offre, les mesures visant la demande n'ont guère de chances d'avoir beaucoup d'effet.

Conclusions et recommandations

En Irlande, la politique environnementale est essentiellement inspirée par les accords internationaux sur le réchauffement de la planète (Protocole de Kyoto) et les précurseurs acides (Protocole de Göteborg), ainsi que par différents textes législatifs de l'Union européenne visant la qualité des eaux usées aussi bien que la protection d'habitats présentant un intérêt à l'échelle de l'Europe. En ce qui concerne le réchauffement de la planète et les précurseurs acides, les scénarios fondés sur le maintien du statu quo impliqueraient d'importants dépassements des plafonds fixés dans le cadre de ces accords. Les concentrations actuelles et prévues de microparticules (PM_{10s}) seront probablement supérieures aux plafonds fixés par la législation européenne, et les normes actuelles et futures concernant la qualité de l'eau auront beaucoup de mal à être respectées. Ce scénario de base reste valable malgré les très importants investissements prévus dans le Plan de développement national 2000-2006 pour remédier aux problèmes environnementaux, notamment ceux touchant l'eau et les eaux usées (3.168 milliards d'euros), les déchets solides (0.825 milliard d'euros), les déchets agricoles (0.185 milliard d'euros), la protection de l'environnement rural, en particulier la protection des habitats (1.905 milliard d'euros), et les transports publics (2 555 milliards d'euros). Il est évident que la politique actuelle des pouvoirs publics, principalement fondée sur des obligations et réglementations, des investissements directs (eaux usées et transports publics) et des subventions (essentiellement à l'intention des agriculteurs), ne permettra pas de respecter les accords internationaux et les exigences de l'Union européenne. De plus, les mesures prises n'internaliseront pas les coûts pertinents dans les domaines qui ne sont pas encore couverts par une législation européenne mais qui sont une source croissante de préoccupation au plan national (logement et encombrements par exemple).

Face à ces scénarios, le gouvernement a adopté un plan ambitieux, la Stratégie nationale concernant le changement climatique, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 pour cent par rapport au niveau de base, principalement dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture. Il

n'existe pas encore de stratégie concernant les précurseurs acides (Protocole de Göteborg) même si certaines réductions devaient résulter indirectement de la mise en œuvre de la Stratégie. Un élément essentiel est l'application d'une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre, et d'autres initiatives réglementaires sont également prévues, notamment dans le domaine de l'énergie. Les autorités se sont par ailleurs vivement intéressées à l'échange d'émissions, tant au plan international qu'au plan national. Néanmoins, elles se trouveront très prochainement dans l'obligation de décider de manière concrète des orientations précises à suivre, certains instruments faisant double emploi.

Il importe de se demander si les objectifs eux-mêmes se justifient véritablement sur le plan économique, notamment dans un pays où l'évolution démographique, différente de ce que l'on observe dans bon nombre des pays partenaires, se traduira par une accélération de la croissance pendant un certain nombre d'années. Compte tenu des plafonds et de l'échange international d'émissions, l'Irlande pourrait devenir acheteur de droits d'émissions. De fait, les autorités souhaitent à juste titre la mise en place d'un dispositif d'échange international d'émissions pour parvenir à se conformer à l'ensemble du dispositif prévu par le Protocole de Kyoto. L'Irlande devrait activement militer pour l'adoption d'un tel système, tant au plan international qu'à l'échelle de l'UE, sans que des plafonds précis soient fixés. La meilleure solution serait que l'Irlande commence dès à présent à mettre en place des dispositifs internes d'échange d'émissions dans un certain nombre de domaines, y compris pour les plafonds inutilisés fixés par les autorisations accordées dans le cadre de la stratégie intégrée de lutte contre la pollution. Il pourrait être difficile de mettre en place un système d'échange d'émission de dioxyde de carbone étant donné la dimension limitée et la faible concentration du marché intérieur, mais certains mécanismes pourraient être mis à l'essai. On pourrait en particulier concevoir un dispositif fondé sur le principe de l'action en amont (producteurs et importateurs d'énergie). Pour surmonter l'opposition et peut-être certains problèmes légaux, l'attribution initiale de permis pourrait pendant un certain temps se faire au moins en partie sur la base des droits acquis, mais il faudrait que les autorités s'engagent au minimum à abandonner ce système à une date ultérieure.

La Stratégie accorde une large place à la possibilité de taxer les émissions de gaz à effet de serre, mais les premières idées avancées ne vont guère dans le sens de la mise en place d'une fiscalité écologiquement rationnelle et aussi peu coûteuse que possible. Il est ainsi proposé que les entreprises puissent passer des accords avec les autorités concernant les émissions, le rendement énergétique, etc., ce qui leur permettrait d'être exonérées de la taxe. Un tel système ne serait pas satisfaisant, sa gestion serait onéreuse, et l'on assisterait à des comportements de recherche de rente. En l'absence d'accords très complexes, l'égalisation des coûts marginaux entre toutes les activités polluantes, qui est la raison même d'une taxe transectorielle sur les gaz à effet de serre, disparaîtrait. La taxe sur les GES devra

être fondée sur les équivalents CO₂ de tous les combustibles, ce qui impliquera d'imposer lourdement la tourbe. La décision de remplacer six anciennes centrales à la tourbe par deux nouvelles centrales du même type sape la crédibilité de tout recours à une taxe dans l'avenir. Pour respecter les plafonds fixés au niveau international, il faudrait que les taxes soient relativement élevées pendant une longue période pour permettre la modification du stock de capital, de la technologie et des modes de consommation. La décision prise dans le budget 2001 d'abaisser certains droits d'accise sur l'énergie pour compenser la hausse des coûts de l'énergie ne donne pas d'indications sur le contenu futur de la politique environnementale.

Il faudrait qu'en Irlande la politique environnementale fasse appel à des taxes et à des redevances pour attirer l'attention sur les problèmes d'environnement et mettre effectivement en œuvre le principe pollueur-payeur. En combinant à d'autres instruments des redevances sur les émissions de NO_x et de SO₂, éventuellement assorties d'abattements ou de crédits d'impôt soigneusement pensés pour qu'ils n'aient pas d'effets négatifs sur les recettes, l'Irlande serait mieux à même de se conformer aux obligations contractées dans le cadre du Protocole de Göteborg. S'agissant de l'eau et de l'élimination des déchets, notamment des décharges, les redevances devraient être calculées sur la base du coût des externalités environnementales. Même si leur niveau ne peut être déterminé que de manière approximative, les incitations qui en résulteraient amélioreraient l'efficacité de l'élimination des déchets, qu'il s'agisse du recyclage ou de l'incinération. S'agissant des externalités environnementales particulières liées à l'agriculture, il est souhaitable d'imposer les engrais pour réduire les émissions d'ammoniac, ce qui contribuerait aussi, même si ce n'est pas la meilleure formule, à réduire la nitrification. Un certain nombre de paiements pourraient être liés à l'adoption de meilleures pratiques environnementales.

Il faudrait parallèlement que les ménages supportent intégralement le coût de leurs décisions concernant le choix de leur résidence et leurs demandes d'infrastructures. L'opinion irlandaise s'est très vivement opposée à l'imposition de redevances aux ménages, estimant qu'il s'agissait là d'une « double imposition ». L'impôt foncier (impôts locaux) et les redevances sur l'eau qui s'appliquaient aux ménages ont été supprimés, et les juridictions ne prélèvent pas toutes une taxe pour la collecte des déchets. Ces trois redevances (impôts fonciers, taxe sur l'eau et taxe sur l'enlèvement des déchets) étaient (ou sont encore) perçues annuellement à un taux uniforme de sorte que leur incidence sur les comportements était négligeable. L'adoption de compteurs pour le paiement de l'approvisionnement en eau, d'une redevance sur les décharges, et de redevances pour l'enlèvement des ordures ménagères en fonction de leur poids permettrait d'améliorer les performances environnementales.

Un certain nombre de suggestions d'action, partiellement inspirées des *Examens des performances environnementales* (OCDE, 2000a), sont présentées dans

l'encadré 12. Il ne s'agit pas d'un ensemble intégré de mesures, mais d'une liste indicative de possibilités. Ces initiatives, si elles se concrétisaient, permettraient aux forces du marché de contribuer à la protection de l'environnement. Néanmoins, la conception et la mise en œuvre de ces interventions seraient fortement améliorées si un programme de recherche était parallèlement mené sur les éléments suivants : collecte et analyse de données relatives à des sites déterminés en Irlande ; adoption à titre expérimental de mesures spécifiques ; collecte, synthèse et application des meilleures pratiques internationales. Une attention particulière devrait être accordée à la réaction de l'environnement aux interventions proposées fondées sur le jeu du marché, aux effets exercés au niveau de l'efficacité économique et de l'équité, et aux mécanismes de mise en œuvre. Si l'on parvient effectivement à mobiliser le marché pour aider à préserver la qualité de l'environnement, comme cela se fait de plus en plus dans beaucoup de pays de l'OCDE, on pourrait alors concilier croissance économique et protection de l'environnement, ces deux objectifs se confortant mutuellement, mais cela suppose l'utilisation d'instruments faisant appel aux mécanismes du marché.

Encadré 12. Principaux problèmes touchant l'environnement et le développement et mesures recommandées

Objectif environnemental	Performance	Interventions recommandées
1. Atteindre l'objectif de Kyoto concernant les émissions de gaz à effet de serre	A supposer le maintien du statu quo, l'objectif de 61 millions de tonnes d'équivalent CO ₂ sera largement dépassé.	Examiner toutes les taxes existantes ayant trait à l'énergie et les reformuler pour améliorer leur efficacité environnementale. L'Irlande vient au 4 ^e rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du pourcentage de PIB représenté par les impôts liés à l'environnement. Néanmoins, la plupart des taxes existantes n'ont pas été conçues au départ dans un but environnemental et pourraient être plus efficaces. Mettre en place un dispositif d'échange d'émissions aussi rapidement que possible notamment en participant à des expérimentations dans le cadre de l'UE.
2. Atteindre les objectifs concernant les précurseurs acides	Stabilisation des émissions de SO ₂ , néanmoins, selon les prévisions fondées sur le maintien du statu quo, les objectifs convenus pour le SO ₂ seront fortement dépassés (de 136 000 tonnes), de même que ceux concernant le NO _x (de 60 000 tonnes) et les COV (de 55 000 tonnes).	Il est nécessaire de mettre en place une stratégie de lutte contre les précurseurs acides en l'intégrant à la stratégie de lutte contre les gaz à effet de serre. Adopter des redevances sur les émissions de NO _x et de SO ₂ , assorties d'abattements adéquats pour respecter les préoccupations d'équité et de compétitivité.
Satisfaire aux normes prévues pour le NO _x et les PM ₁₀	Dégradation progressive de la qualité de l'air ambiant dans les villes, notamment en ce qui concerne les PM ₁₀ et NO _x .	Recours à la fiscalité pour encourager les agriculteurs à remplacer l'urée par les ammonitrates à moyen dosage afin de réduire les émissions d'ammoniac. Voir aussi les transports.

Encadré 12. Principaux problèmes touchant l'environnement et le développement et mesures recommandées (suite)

Objectif environnemental	Performance	Interventions recommandées
3. Satisfaire aux objectifs relatifs à la qualité de l'eau retenus dans la législation irlandaise et européenne	Dégradation progressive de la qualité de l'eau douce. Non-respect manifeste de la Directive européenne concernant l'eau potable, et non-respect prévisible de la Directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau.	Supprimer l'exonération de TVA sur les engrais chimiques. Pour assurer une utilisation rationnelle des investissements de 3 milliards d'euros dans l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, les ménages devraient payer directement l'eau qu'ils utilisent. L'efficacité économique et les performances environnementales et politiques seraient améliorées si l'on utilisait des compteurs, le prix unitaire s'élevant avec la consommation. Les préoccupations d'équité pourraient être réglées sans difficulté.
4. Stabiliser les émissions de déchets (dangereux et non dangereux)	Toutes les catégories de déchets – agricoles, manufacturiers, miniers, dangereux, municipaux, de construction et de démolition, impuretés dans l'eau potable – ont augmenté au cours de la période 1995-98	Introduire une redevance sur les décharges et tirer les enseignements de l'expérimentation de systèmes de redevances liées au poids Établir un Inventaire des rejets de matières toxiques pour encourager la réduction de l'utilisation et du rejet de substances toxiques.

Encadré 12. Principaux problèmes touchant l'environnement et le développement et mesures recommandées (suite)

Objectif environnemental	Performance	Interventions recommandées
Problèmes sectoriels		
I. Transports	<p>Avec l'augmentation du revenu disponible et de la population, le parc automobile a doublé, ce qui s'est traduit par des coûts élevés liés aux encombrements et une augmentation des émissions de NO_x et PM₁₀.</p>	<p>C'est du côté de l'offre que l'on peut trouver le moyen de renforcer les élasticités-prix. Accélérer l'amélioration des transports publics et la création de parcs de dissuasion. La régulation de la circulation dans l'ensemble de l'agglomération de Dublin devrait être confiée à un directeur unique de la circulation. Restructurer la taxe annuelle de circulation et la taxe d'immatriculation pour mieux tenir compte des émissions, des caractéristiques au niveau du bruit et de la cylindrée des véhicules. Augmenter les coûts marginaux de l'utilisation d'automobiles par rapport aux coûts fixes. Réduire la taxe annuelle et utiliser des péages ou d'autres formules telles que le paiement du stationnement pour augmenter les coûts marginaux. Remplacer l'abattement dont bénéficie le diesel utilisé dans les transports publics par des subventions explicites calculées sur la base du nombre de kilomètres parcourus par passager. Relever les taxes sur les poids lourds. Affiner les tarifs de stationnement sur la voie publique et dans les parkings à plusieurs étages pour tenir compte des limitations du réseau de voirie dans le cadre d'un système de zonage</p>

**Encadré 12. Principaux problèmes touchant l'environnement
et le développement et mesures recommandées (suite)**

Objectif environnemental	Performance	Interventions recommandées
2. Énergie	La demande finale d'énergie continue d'augmenter au même rythme que le PIB, et dans l'hypothèse du maintien du statu quo, cette tendance devrait se poursuivre dans tous les secteurs utilisateurs, l'augmentation étant particulièrement accusée pour les transports et les ménages.	Voir les recommandations concernant les gaz à effet de serre et les précurseurs acides ainsi que les transports. La réduction potentielle de la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel est beaucoup plus importante que ne le prévoit la stratégie visant la lutte contre les gaz à effet de serre (sans parler des très importantes retombées positives pour la santé). Les principales initiatives recommandées sont une campagne d'information efficace lancée par les pouvoirs publics, combinée à l'octroi de subventions aux ménages à faible revenu pour leur permettre de prendre des mesures d'amélioration de rendement énergétique.

Encadré 12. Principaux problèmes touchant l'environnement et le développement et mesures recommandées (suite)

Objectif environnemental	Performance	Interventions recommandées
3. Agriculture et sylviculture	Les principaux problèmes sont les émissions de précurseurs acides (ammoniac), l'eutrophisation des eaux douces, la nitrification des eaux souterraines, et la dégradation de la biodiversité. Le réchauffement de la planète pose également un problème.	Le système traditionnel de subventions (fondé sur le principe que c'est à la victime de payer) doit être abandonné dans la mesure où il fait augmenter le nombre de producteurs et donc le niveau général de pollution. En étendant à l'agriculture un système d'échange d'émissions de gaz à effet de serre, on inciterait les agriculteurs à abandonner les activités fortement polluantes, pour privilégier par exemple la sylviculture ou l'utilisation de systèmes de récupération du méthane. Il faudrait également recourir à des instruments fiscaux pour encourager les agriculteurs à abandonner l'urée au profit d'ammonitrates à moyen dosage afin de réduire les émissions d'ammoniac. Restructurer les subventions à la sylviculture pour prendre en compte le piégeage du CO ₂ , ainsi que d'autres retombées positives pour l'environnement. Il faudrait continuer à verser des indemnités pour les externalités positives fournies, telles que la protection d'habitats uniques (par exemple dans le cadre du programme de protection de l'environnement rural) mais sous réserve d'analyses coût-avantage.
4. Industrie	La production industrielle augmente à un rythme rapide mais la nature de l'industrie est relativement « propre » et contrôlée.	Rechercher les possibilités de dispositifs à moindre coût et d'échanger éventuellement des quotas mis en place dans le cadre de la lutte intégrée contre la pollution.

Notes

1. On ne dispose pas de statistiques régulières sur les emplois vacants, mais une enquête de 1998 a fait apparaître un taux d'offres d'emploi non satisfaites proche de 6 pour cent pour toutes les qualifications. L'enquête régulière sur les contraintes de production menée par l'IBEC indique une aggravation de ces contraintes en 1999 et 2000 et l'on peut probablement en déduire que le nombre de postes vacants est resté élevé. Cette hypothèse est également confirmée par un grand nombre d'observations ponctuelles.
2. En fait, une raison de la chute rapide des taux d'intérêt hypothécaires est l'entrée sur le marché irlandais d'une banque qui ne possède pas de succursales en Irlande.
3. Baygan G. et M. Freudenberg, « The internationalisation of venture capital activity in OECD countries : implications for measurement and policy », *STI Working Paper*, 2000/7, OCDE, Paris.
4. Jim O'Leary (janvier 2001) affirme que la part des États-Unis dans les exportations irlandaises de haute technologie est juste inférieure à 13 per cent quand on exclut du total des exportations les produits de la chimie organique, pour lesquels la décision d'implantation est souvent fortement tributaire de considérations fiscales.
5. Voir « Révision des indicateurs du chômage structurel de l'OCDE » dans *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 68, décembre 2000.
6. La Banque centrale d'Irlande (1999) a suggéré que l'écart entre la hausse des prix des services et celle des biens constituerait un meilleur indicateur de l'inflation interne si l'on précise la relation de la courbe de Phillips entre l'inflation et le taux de chômage. Elle a montré qu'il existe une relation assez stable entre le taux effectif de chômage et l'écart d'inflation ainsi défini. Le Secrétariat a lui aussi essayé cette mesure mais avec des résultats peu satisfaisants.
7. La faible inflation est en partie liée au fait que le niveau des prix des biens échangés s'est déjà aligné sur ceux des autres pays. Le niveau comparatif des prix irlandais, défini en rapportant les PPA au taux de change, a déjà atteint la moyenne des 15 pays de l'UE, bien qu'il soit encore inférieur au niveau de l'Allemagne et de la France. Ceci permet de penser que la marge à combler avant que l'Irlande rattrape les pays développés de l'UE sur le plan des prix se contracte peut-être fortement, même si elle n'a pas encore totalement disparu.
8. Plus précisément, le commerce de détail en Irlande est dominé par des entreprises du Royaume-Uni qui semblent avoir adapté leurs prix au marché au lieu d'avoir répercuté sur les consommateurs irlandais les hausses dues à la faiblesse de l'euro par rapport à la livre sterling.
9. H.W. Sinn et M. Reuter, « The minimum inflation rate for euroland », *NBER Working Paper*, n° 8085, 2001.

10. Voir *Études économiques de l'OCDE : Irlande, 1999* pour plus de détails sur l'accord Partenariat 2000.
11. En ce qui concerne les prix des logements anciens, la hausse a atteint son maximum au troisième trimestre de 1998 et s'est depuis lors pratiquement alignée sur les prix des logements neufs.
12. L'estimation de Bacon (2000) est fondée sur une simple régression linéaire à partir de données en niveau. Toutefois, comme les prix des logements suivent une fonction monotone croissante depuis le milieu des années 90, il est probable que les données intègrent une tendance stochastique ou non. Si Bacon a appliqué une régression linéaire à des données en niveau sans procéder aux corrections requises, les résultats obtenus doivent être interprétés avec prudence.
13. En Irlande, les emprunts pour les constructions à usage commercial sont généralement financés par des obligations plutôt que par une hypothèque. Si l'on regroupe les crédits à la construction et au secteur immobilier, les emprunts liés à l'immobilier représentaient 12.8 pour cent du PIB au troisième trimestre 2000.
14. Voir, par exemple, J. Durkan, « The role of budgetary policy in social consensus », dans C. Kearny *et al.* (dir. pub.), *Budget Perspectives*, ESRI, Dublin 1999.
15. Le PPF est négocié par les syndicats, les organisations patronales, le gouvernement et les organisations sociales, notamment l'association des chômeurs.
16. A la suite d'une action revendicative, un traitement particulier avait déjà été accordé à certaines catégories.
17. Fitzgerald, J. (2000).
18. Dans le secteur de la construction, où l'excédent de demande est le plus flagrant, les salaires ont augmenté de plus de 10 pour cent.
19. On trouvera un ensemble complet d'indicateurs de la compétitivité dans *Annual Competitiveness Report*, National Competitiveness Council, Dublin, 2000.
20. Les recettes nettes en provenance de l'UE (y compris les recettes agricoles) sont revenues de plus de 3 pour cent du PNB en 1998 à quelque 2¼ pour cent en 1999. Elles sont censées tomber aux alentours de 1 pour cent du PNB en 2006. En 2000, les recettes des fonds structurels de l'UE ont été affectées par des facteurs liés aux dates de versement, de sorte que le niveau habituel du financement en provenance de cette source apparaît plus élevé qu'il ne l'est en réalité. En 2000, l'Irlande a reçu 622 millions de livres (¾ pour cent du PIB) du Fonds pour le développement régional et 253 millions de livres du Fonds pour la cohésion. Le pays est maintenant partagé en deux régions, ce qui a facilité l'obtention des fonds structurels.
21. *Ex ante Evaluation of the National Development Plan, 2000-2006*, Community Support Framework Evaluation Unit, Dublin, novembre 1999.
22. *International Trade and Investment Report*, 2000, FORFAS, Dublin 2000.
23. *Expert Group on Future Skill Needs*, FORFAS, 1999 et deux rapports y afférents.
24. Au cours de l'année, l'État a tiré des recettes importantes de la privatisation de l'opérateur de télécommunications et en a utilisé une partie pour payer les engagements futurs au titre des pensions des salariés de Telecom Eireann et An Post. Tandis que les recettes ont été inscrites en-dessous de la ligne comme élément de financement, il a fallu classer le paiement anticipé comme un transfert en capital d'environ 1.6 milliard d'euros (2 pour cent du PIB) – c'est-à-dire comme opération au-dessus de la ligne – donnant la fausse impression que la situation budgétaire s'était en fait dégradée.

25. L'individualisation totale signifie que la tranche d'imposition est indépendante de la situation de famille, c'est-à-dire qu'elle est la même pour chacun des contribuables.
26. Dans le cadre des mesures prises en Europe pour lutter contre les pratiques fiscales déloyales, le gouvernement a signé un accord avec la Commission de l'UE, aux termes duquel le taux de 10 pour cent applicable aux activités manufacturières et aux services entrant dans les échanges internationaux sera unifié avec le taux normal en 2003.
27. Le coût de la garde d'enfants est l'une des composantes de l'IPC qui augmente le plus vite.
28. Il était noté dans la dernière Étude économique que le plafond n'était pas une contrainte particulièrement stricte puisqu'il englobait les paiements d'intérêts, qui ont diminué rapidement, et les dépenses nettes de sécurité sociale, qui sont actuellement négatives. En ce qui concerne les administrations publiques, la croissance annuelle des dépenses courantes hors paiements d'intérêts s'est établie en moyenne à 10 pour cent au cours de la période 1997-2000.
29. *Budget 2001 : Like Snuff at a Wake*, Davy Stockbrokers, Dublin, décembre 2000.
30. *Budget 2001*, ministère des Finances, Dublin, 2000.
31. I. Kearney *et al.*, « Assessing the stance of Irish fiscal policy », dans A. Barrett (dir. pub.) *Budget Perspectives*, ESRI, Dublin 2000.
32. Pour les autres difficultés, voir D. Cronnín et D. McCoy, « Measuring structural budget balances in a fast growing economy », dans *Indicators of Structural Budget Balances*, Banca d'Italia, 1999.
33. Un certain nombre d'autres questions ont maintenant perdu une partie de leur intérêt pour l'Irlande, notamment le rôle de la dette publique comme référence pour les marchés financiers. Même si la dette nationale irlandaise est remboursée intégralement, maintenant que l'Irlande est membre de la zone euro, la dette d'autres pays constitue pratiquement un substitut presque parfait. Cet argument fait abstraction de l'apparition d'une éventuelle prime de risque entre les pays de la zone euro.
34. Ce choix part bien entendu du principe que l'équivalence ricardienne, qui veut que l'épargne des ménages diminue à proportion de l'augmentation de l'épargne publique, ne se vérifie pas, même imparfaitement, en Irlande. Au contraire, dans la mesure où la population est très jeune et prend l'habitude de voir les niveaux de vie s'élever rapidement, on peut raisonnablement supposer que l'économie est en train de passer d'une situation d'équilibre à une autre, ce qui réduit encore les chances de voir cette équivalence se vérifier.
35. Le ratio personnes d'âge actif/personnes âgées de 65 ans et plus qui est actuellement de 5 à 1 ne sera plus que de 2 à 1 en 2056. *Budget Strategy For Ageing Report*, ministère des Finances, Dublin. Voir aussi D. Cronin et D. McCoy, « Fiscal sustainability when time is on your side », dans *Fiscal Sustainability*, Banca d'Italia, Rome, décembre 2000.
36. Il était prévu au départ de créer deux fonds, dont l'un aurait été classé par Eurostat comme extérieur au secteur des administrations publiques. Les contributions auraient donc aggravé la position budgétaire des administrations publiques, sur laquelle l'UE se base pour juger du respect du Pacte de stabilité et de croissance. Les propositions visant à créer ce fonds ont été abandonnées en 2000.
37. Les fonds n'étant pas affectés à des comptes individuels, les ménages pourront être moins tentés de diminuer leur propre épargne. En revanche, les contributions risquent

- d'autant plus d'être perçues comme des impôts, ce qui pourrait affaiblir les incitations au travail.
38. Le Programme pour la compétitivité et le travail (PCW) 1994-1997 fixait à 5½ pour cent les augmentations accordées dans la fonction publique dans le cadre de négociations locales. Un certain nombre de groupes, notamment le personnel infirmier et la police, ont obtenu des augmentations sensiblement plus importantes, généralement à suite de la menace d'une grève ou d'une grève effective. Lors des négociations relatives au PPF, une augmentation supplémentaire de 3 pour cent a été accordée aux personnes dont les salaires avaient été relevés de 5½ pour cent ou moins. L'un des trois syndicats d'enseignants a continué de faire valoir des facteurs particuliers justifiant un relèvement de salaires supérieur à celui prévu par le PPF et a engagé une grève à la fin de 2000 et au début de 2001, mais le gouvernement n'a pas cédé.
 39. Afin de faire face à la pénurie, les autorités commencent maintenant à recruter à l'étranger.
 40. Pour un examen des réformes, voir *Réforme de la réglementation en Irlande*, OCDE, 2001, chapitre II.
 41. Voir, par exemple, E. Morgenroth, « Regionalisation and the functions of regional and local government », dans A. Barrett et al, *Budget Perspectives*, ESRI, Dublin, 2000.
 42. Dans bien des cas, dans les zones rurales, ces services sont fournis de façon limitée par des coopératives locales.
 43. Dans une forte proportion, les nouvelles constructions sont des maisons individuelles situées à la campagne, dont le style architectural est souvent choisi dans une série de plans types, d'une conception qui n'est guère originale ou ne l'est pas du tout, et qui ne font pratiquement pas référence à l'habitat et au paysage locaux. D'où des conflits entre la population qui souhaite préserver le paysage pour eux-mêmes et pour les touristes, d'une part, et, d'autre part, les propriétaires fonciers – auxquels la vente de terrains procure de confortables plus-values – et la population qui a besoin d'un logement relativement bon marché et qui cherche un terrain à prix abordable. Il n'y a apparemment guère de consensus au niveau local sur ce qui est acceptable et souhaitable, de sorte que les urbanistes et les responsables de l'aménagement urbain doivent livrer bataille – souvent sans succès – contre la maison individuelle « sur mesure ». Plus généralement, ce qui est en cause également, c'est le coût de desserte de ces maisons pour les infrastructures et les services sociaux.
 44. Le dynamisme de la croissance de l'économie irlandaise a abouti à une immigration ; entre 1994 et 1999, l'immigration nette totale a été de 236 000 personnes, avec une pointe annuelle de 47 500 entre avril 1998 et avril 1999, la moitié environ des installations se faisant dans la région de Dublin (Williams et Shiels, 2000). Si l'on y ajoute la croissance naturelle de la formation de ménages, la demande de logements a augmenté en conséquence. La construction de logements a réagi à cette hausse de la demande, l'offre passant de 34 590 en 1996-97 à 44 371 en 1998-99.
 45. Les promoteurs doivent acquitter des redevances destinées à financer les travaux d'infrastructure.
 46. En outre, le gouvernement s'est également efforcé d'accroître directement l'offre de terrains et de sites aménagés, au moyen de dispositifs publics. L'Initiative pour les terrains viabilisés devrait dégager plus de 115 000 sites d'ici à la fin de 2001.
 47. *Ireland's National Employment Action Plan 2000*. Department of Employment, Trade and Enterprise, Dublin.

48. *National Survey of Vacancies in the Private Non-agricultural Sector 1999/2000*, ESRI, 2000.
49. Parmi les personnes qui quittent le « Live Register », un peu plus de la moitié le font pour de « bonnes » raisons comme l'exercice d'un emploi. *Employment Action Plan, Monthly Progress Report*, n° 26, November 2000, Department of Enterprise, Trade and Employment.
50. K. Denny *et al.*, *Investing in people*, Policy Research Séries, 38, November 2000, ESRI, Dublin.
51. P. O'Connell, « Spending Priorities in Labour Market Programmes for the Unemployed », T. Callan *et al.*, *Budget Perspectives*, ESRI, Dublin 1998. Cet auteur fait également observer que les chômeurs de longue durée (environ la moitié du chômage total) représentaient 95 pour cent des participants aux dispositifs pour l'emploi d'intérêt collectif et 11 pour cent seulement des participants aux grands programmes de formation du FAS.
52. En outre, ce n'est plus le FAS, mais Enterprise Ireland, qui est maintenant chargée des actions concernant la mise en valeur des ressources humaines dans les industries manufacturières et les services. Enterprise Ireland agira dans le cadre du modèle d'ensemble de développement des entreprises.
53. Le nombre des apprentis est passé de 10 770 en 1995 à 23 000 aujourd'hui. Toutefois, la proportion des apprentis dans les classes d'âges de 15 à 24 ans de la population active n'atteint que 6½ pour cent.
54. *Ex ante Evaluation of the National Development Plan, 2000-2006*, CSF Evaluation Unit, novembre 1999.
55. A l'heure actuelle, les non-ressortissants de l'UE ne représentent que ¾ pour cent environ de la population active.
56. J. Sexton, *SOPEMI Report for Ireland*, OCDE, décembre 2000.
57. Le gouvernement a adopté en juillet 1999 un programme de lutte contre la bureaucratie : chaque ministère et organisme public doit évaluer les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires à partir d'une « liste de contrôle de qualité de la réglementation ». L'application de ce programme doit être confiée à un fonctionnaire occupant un poste de direction.
58. Les grandes orientations de politique économique de l'UE pour 2000 comportaient une recommandation concernant l'Autorité de la concurrence et visant à lui conférer le pouvoir d'appliquer les articles 81 et 82 du traité CE. L'article 81 (1) du traité interdit les accords entre entreprises qui fixent les prix, limitent ou contrôlent la production, répartissent les marchés, appliquent à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales pour des prestations équivalentes ou subordonnent la conclusion de contrats à des obligations qui n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. L'article 81 (3) prévoit toutefois une dérogation à cette interdiction, et c'est à l'heure actuelle la Commission qui se prononce à ce sujet. Un règlement, actuellement à l'état de projet, devrait confier ce pouvoir aux États membres, et c'est donc l'Autorité irlandaise de la concurrence qui sera chargée de l'application de ce règlement.
59. Les décisions concernant l'approbation ou l'interdiction des grandes opérations de fusion sont prises jusqu'à présent par le ministre de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, et pas par l'Autorité de la concurrence. Les règles de fond prévues dans la loi sur les fusions comportent un critère de politique de la concurrence : il faut se demander si l'opération est de nature à empêcher ou limiter la concurrence ou à restreindre les échanges de biens ou de services. La loi énonce également un critère général qui

confère un large pouvoir discrétionnaire au ministre compétent ; il s'agit de déterminer si l'opération est de nature à nuire à « l'intérêt commun ». La loi sur les fusions s'applique si chacune des deux entreprises (ou plus) participant à l'opération a un actif supérieur à 10 millions de livres irlandaises ou un chiffre d'affaires annuel supérieur à 20 millions de livres irlandaises. Elle s'applique également à toutes les fusions entre journaux et magazines sans seuil d'actif ou de chiffre d'affaires. Les opérations de fusion qui n'atteignent pas les seuils fixés dans la loi sur les fusions sont considérées comme des accords au sens de la loi sur la concurrence et peuvent donc être examinées à ce titre.

60. Cette coopération est indispensable parce que seul le Procureur peut prendre une décision de clémence en matière pénale.
61. L'amortissement du coût de la licence pourra se faire sur cinq ans selon la liste préliminaire du projet de loi de finances pour 2001. Mais il y aura certaines restrictions en cas de détention de plusieurs licences. La liste définit les conditions d'amortissement pour les titulaires d'une licence. Le coût effectif attesté de la licence pourra être amorti sur cinq ans à compter du 21 novembre 1997. Le titulaire d'une licence propriétaire de son taxi pourra déduire de son revenu professionnel l'intégralité du coût de la licence, cette déduction étant étalée sur cinq ans. Le titulaire d'une licence exploitant un véhicule et le donnant à bail une partie du temps pourra amortir la valeur de la licence sur son revenu professionnel et son revenu locatif.
62. Par exemple les avocats, les dentistes et les journalistes.
63. La responsabilité est l'obligation d'expliquer comment on s'est acquitté de ses devoirs, comment on a exécuté ses fonctions et comment on a utilisé ses ressources, de répondre de ses actes et d'en supporter les conséquences. La responsabilité d'une autorité de régulation peut être remise en jeu de diverses manières, devant le ministre, le Parlement, les tribunaux, d'autres organismes et des administrés.
64. *La réforme de la réglementation en Irlande*, OCDE, Paris.
65. Bien que la capacité de raccordement soit en cours d'extension, les échanges pourraient être limités en raison des contrats à long terme et à prix élevés dont bénéficient les entreprises de production d'Irlande du Nord.
66. L'expérience d'autres petits marchés peut être utile. Le système de pool des pays nordiques ne paraît pas viable, faute d'une dimension suffisante. De ce point de vue, le dispositif néo-zélandais semble plus proche. Au départ, la Nouvelle-Zélande a associé un plafonnement des prix à la cession d'actifs, puis imposé de nouvelles cessions d'actifs à l'opérateur dominant car la concurrence était insuffisante. Pour ce type de grands producteurs, l'autre solution, la privatisation, susciterait toutes les difficultés de contrôle d'un opérateur privé dominant, contrôle jugé encore plus délicat que celui d'un opérateur dominant à capitaux publics.
67. Selon les principes retenus au départ, les producteurs indépendants virtuels et le marché réel sont séparés et les titulaires de contrats de producteur virtuel indépendant ne peuvent pas vendre leurs excédents sur le marché réel et ne peuvent pas non plus acheter davantage d'électricité que ce qui est prévu dans leur contrat avec l'ESB. A partir du 1^{er} janvier 2001, la Commission de régulation de l'électricité (CER) a autorisé l'intervention des producteurs indépendants virtuels sur l'interconnexion en appliquant les principes énoncés ci-dessus.
68. Il y a à l'heure actuelle plus de 80 titulaires d'une licence de télécommunications dont 46 sont en activité, mais ces nouveaux entrants ne représentent au total que 19 pour cent du marché des lignes fixes.

69. *Joint Bank-Fund Financial Sector Assessment Programme (FSAP) for Ireland*, FMI, Washington, juillet 2000.
70. De plus, on travaille à la mise au point d'une Stratégie nationale d'aménagement de l'espace, et de nombreux autres plans concernent des domaines tels que les transports. On trouvera plus de détails au chapitre III.
71. Les pressions sont en revanche relativement faibles dans le cas de problèmes stratégiques nationaux et régionaux tels que les encombrements et les établissements humains.
72. J. FitzGerald *et al.*, *Medium Term Review 2000-2005*, ESRI, 1999.
73. Par ailleurs, un Comité de coordination pour l'environnement constitué sous les doubles auspices du Plan de développement national et de l'Unité d'évaluation (CCA) est en cours de constitution et réunira des représentants des principaux ministères chargés des programmes opérationnels, des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales environnementales, de l'Agence pour la protection de l'environnement et de la Commission de l'UE. Cet organe aura pour mission d'examiner et de coordonner les politiques environnementales dans le contexte des initiatives et programmes environnementaux lancés dans le cadre du Plan de développement national et du CCA.
74. Pour une étude plus générale des problèmes de recherche et de développement, voir *Examens des performances environnementales, Irlande*, OCDE, 2000a.
75. Ministère de l'Environnement et des Administrations locales (2000).
76. Le dispositif analogue qui existe au Danemark a été décrit et analysé dans OCDE 2000b, et a fait l'objet d'observations plus générales dans OCDE 2001.
77. L'IBEC a demandé la rédaction d'un rapport pour étayer son point de vue : *The competitiveness and environmental impact of energy taxation on Irish industry*, Farrel Grant Sparks Consulting, Dublin, février 2000. L'étude est centrée sur les grandes entreprises. Un chapitre des Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2001) montre cependant que dans la plupart des cas, les craintes concernant la compétitivité sont mal fondées.
78. Pendant la deuxième moitié des années 90, la demande d'énergie n'a pas progressé au même rythme que la production de sorte que l'intensité énergétique globale a diminué sous l'effet conjugué d'une amélioration des rendements énergétiques et de la restructuration de l'industrie irlandaise. Néanmoins, la demande d'électricité par travailleur a plus que doublé sur l'ensemble des années 90 en raison de l'utilisation accrue de matériels électroniques/électriques.
79. La Directive 88/609/CEE concernant les grandes installations de combustion limite les émissions des centrales irlandaises ayant une capacité thermique supérieure à 50 MW à 124 000 tonnes de SO₂ et 50 000 tonnes de NO_x (Stapleton *et al.*, 2000). Bien que les centrales se conforment à cette Directive, le Protocole de Göteborg fixe, on l'a vu, de nouveaux objectifs (couvrant l'ensemble des secteurs) de 42 000 tonnes pour le SO₂ et 65 000 tonnes pour le NO_x ce qui pose de nouveaux défis au secteur générateur d'énergie.
80. Le rapport sur la gestion des ressources environnementales (1998) préparé pour le ministère de l'Environnement et des Administrations locales montrait qu'en remplaçant la centrale de Moneypoint (au charbon) et les centrales au pétrole et au charbon par des turbines à gaz à cycles combinés, on réduirait les émissions de gaz à effet de serre de 5.6 millions de tonnes (environ 40 pour cent du dépassement autorisé) pour

- un coût négatif. Néanmoins, le calcul ne prend pas en compte les coûts politiques engendrés par la fermeture de certaines centrales.
81. Le Livre vert sur l'énergie durable, publié en 1999, annonçait le déblocage par le Trésor de 126 millions de livres irlandaises pour la lutte contre les émissions de CO₂ liées à la production d'énergie, et examinait les problèmes posés par une plus grande précision des mesures et leur mise en œuvre.
 82. Néanmoins, en raison des impératifs de la Directive, l'essentiel des nouveaux investissements a été consacré aux villes maritimes côtières ; il se pourrait donc que les investissements soient insuffisants au niveau du traitement des eaux résiduaires dans les cours d'eau douce intérieurs où les problèmes sont les plus aigus.
 83. Le Programme de protection de l'environnement rural assure un revenu annuel aux agriculteurs qui y participent et qui prennent des mesures positives pour protéger la biodiversité, les sites archéologiques et naturels, notamment les cours d'eau. Des versements supplémentaires sont prévus pour les participants dont les terres se situent intégralement ou partiellement à l'intérieur de zones de protection d'habitats, et la participation est obligatoire dans les zones spéciales de protection.
 84. L'Annexe II de la directive fixe un Code de bonnes pratiques agricoles, que le ministère de l'Environnement et des Administrations locales ainsi que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Sylviculture ont publié et distribué. L'Annexe III énumère les mesures qui doivent être prises par les États membres.
 85. Ces objectifs, largement inspirés des directives européennes, sont les suivants : réduire de 50 pour cent les déchets ménagers mis en décharge ; réduire au moins de 65 pour cent les déchets biodégradables mis en décharge ; créer des installations de valorisation des déchets, notamment des installations de compostage ; recycler 35 pour cent des déchets municipaux ; recycler les déblais de construction à hauteur de 85 pour cent sur 15 ans ; rationaliser les décharges, en procédant à des fermetures et en réduisant leur nombre global pour arriver à un réseau intégré d'une vingtaine d'installations modernes permettant la récupération d'énergie et un niveau élevé de protection de l'environnement. Les propositions concernant l'incinération des déchets (centrales thermiques) et les 20 sites de décharges ont été parmi les éléments les plus controversés de ces plans.
 86. Le parc automobile total a augmenté de plus de moitié (graphique 5) et le nombre d'automobiles pour 1 000 habitants s'est accru de 34 pour cent entre 1990 et 1997 (DTO, 2000). Une progression aussi forte a de très importantes conséquences pour les émissions des véhicules à moteur et les encombrements des zones urbaines, notamment de Dublin, dans la mesure où l'amélioration du réseau routier, de la régulation de la circulation et des transports publics n'a pas progressé au même rythme. En conséquence, les déplacements aux heures de pointe dans la région de Dublin ont augmenté de 64 pour cent entre 1991 et 1998 tandis que la part des transports publics diminuait en fait de 8 pour cent.
 87. Il se pourrait cependant que certaines taxes aient au contraire pour effet d'encourager l'utilisation de véhicules automobiles. Le Cabinet du directeur de la circulation de Dublin Corporation a institué une redevance de stationnement sur la voie publique de 80 pence dans les faubourgs et les quartiers relativement peu encombrés et de 1 livre irlandaise dans le centre-ville pour une durée maximum de 3 heures. Ceci a permis d'accélérer la rotation des véhicules et de libérer davantage de places de stationnement pour les arrêts de courte durée au détriment des banlieusards venant travailler dans le centre-ville. Dublin Corporation a proposé l'adoption d'un barème allant de 50 pence à 1 livre 50 pour le stationnement dans les quartiers les plus encombrés et

d'allonger la durée maximale de stationnement à 4 heures dans la plupart des quartiers. Toutes ces recettes sont affectées à des mesures de régulation de la circulation.

88. Néanmoins, les droits différenciés applicables aux différents types d'essence, conjugués aux réglementations de l'UE, ont entraîné une augmentation régulière pendant les années 90 de l'utilisation d'essence sans plomb, qui représente maintenant plus de 85 pour cent du total. L'essence au plomb est interdite depuis le 1^{er} janvier 2000.
89. Le taux réduit ne s'appliquera en fin de compte qu'aux catégories de diesel à faible teneur en soufre.

Bibliographie

- Baker, T.J., David D. and Shorthall, F. (1998),
Quarterly Economic Commentary, juillet, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- CCE (1999),
« Préparation de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto », *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, Com (1999) 230 final, 19 mai.
- Consultation Group on Greenhouse Gas Emissions Trading (2000),
Draft Report of the Consultation Group on Greenhouse Gas Emissions Trading, rapport non publié, juillet.
- Convery, F.J. and Roberts, S. (2000),
« Farming, Climate and Environment in Ireland ». *Environmental Studies Research Series (ESRS) Working Paper 00/03*, Department of Environmental Studies, University College Dublin.
- Department of Agriculture, Food and Forestry (1996),
Growing for the Future: a Strategic Plan for the Development of the Forestry Sector in Ireland. Stationery Office, Dublin.
- Department of the Environment (1997),
Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Department of the Environment, Dublin (<http://www.unfccc.de/resource/docs/natc/irenc2.pdf>).
- Department of the Environment and Local Government (1999),
Molloy Announces that Taxi Numbers are to More than Double. Press Release, Department of the Environment and Local Government, Dublin, novembre.
- Department of the Environment and Department of Agriculture, Food and Forestry (1996),
Code of Good Agricultural Practice to Protect Waters from Pollution by Nitrates. Stationery Office, Dublin.
- Department of Environment and Local Government (2000a),
National Climate Change Strategy, Stationery Office, Dublin.
- Department of Environment and Local Government (2000b),
The National Spatial Strategy : what are the issues? Consultation Paper n ° 1, Department of the Environment and Local Government, Dublin.
- Department of Public Enterprise (2000),
<http://www.irlgov.ie/tec/default.htm>.
- DTO (2000),
<http://www.dto.ie>.

- Dublin Corporation (2000),
« Dublin's Traffic Website », <http://www.dublincorp.ie/traffic>.
- Environmental Resources Management Ltd (1998),
Limitation and Reduction of CO₂ and other Greenhouse Gas Emissions in Ireland. Stationery Office, Dublin.
- EPA (2000),
National Waste Database Report 1998. Environmental Protection Agency, Wexford.
- EPA (1999),
Water Quality in Ireland, 1995-1997. Environmental Protection Agency, Wexford.
- Agence européenne pour l'environnement, (1999),
Environment in the European Union at the Turn of the Century, European Environment Agency, Copenhagen (Summary available at : <http://binary.eea.eu.int:80/1/1.pdf>)
- Fitz Gerald, J. (1999),
Implementing Kyoto, paper presented at the Energy Ireland Conference, Dublin, 15 juin. Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Government of Ireland (1999),
National Development Plan, 2000-2006, Stationery Office, Dublin.
- Hamilton, K. and Clemens, M. (1999),
« Genuine Savings Rates in Developing Countries », *The World Bank Economic Review*, 13(2), 333-56.
- Hamilton, K. (2000),
Sustaining Economic Welfare: Estimating Changes in Wealth per Capita. Paper presented at the 26th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth, Cracow, Poland 27 August – 2 September (www.stat.gov.pl and www.econ.nyu.edu/dept/iariw).
- Institute of Public Administration (1999),
Administration Yearbook and Diary, 2000, Institute of Public Administration, Dublin.
- Keane, N. (1999),
An Assessment of the Costs of Reducing Emissions of SO₂, NO_x, NH₃ and VOCs in Ireland, within the context of the RAINS Model and its Role in the Multi-Effect Multi-Pollutant (MEMP) Protocol, unpublished Master of Science thesis, Department of Environmental Studies, University College, Dublin.
- Kuznets, S. (1955),
« Economic Growth and Income Inequality ». *American Economic Review*, 45, pp. 1-28.
- Lehane, M. (éd.) (1999),
Environment in Focus: A Discussion Document on Key National Environmental Indicators. Environmental Protection Agency, Wexford.
- McCoy, D., Duffy, D and Smyth, D. (2000),
Quarterly Economic Commentary, juin 2000, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- McGettigan, M. and Duffy, P. (2000),
Émissions to Air 1990-1998, Environmental Protection Agency, Wexford.
- OCDE (1999),
Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE, ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL, OECD, Paris.

- OCDE (2000a),
Examens des performances environnementales – Irlande, Paris.
- OCDE (2000b),
Études économiques de l'OCDE – Danemark, Paris.
- OCDE (2001),
Pour une croissance écologiquement durable : L'expérience des pays de l'OCDE, ECO/CPE/WPI(2001)10.
- Pearce, D. and Atkinson, G. (1993),
« Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of Weak Sustainability », *Ecological Economics*, 1(1), pp. 85-101.
- Pretty, J., Hine, R., Gee, D. and Vaz, S. (1999),
The Externalities of Agriculture in Europe: Towards Fair and Efficient Agricultural Pricing. European Environment Agency, Copenhagen.
- Renewable Energy Strategy Group (2000),
Strategy for Intensifying Wind Energy Deployment, Stationery Office, Dublin (<http://www.irlgov.ie/tec/energy/wind.pdf>).
- Ridgeway, O. (2000),
Tourism, Air Transport and Environmental Effects: Towards A Methodology for Estimating Environmental Effects of Tourism-related Air Access to Ireland, unpublished Master of Business Studies thesis, University College, Dublin.
- Scott, S. (1999),
Pilot Environmental Accounts, Stationery Office, Dublin.
- Stapleton, L, Lehane, M. and Toner, P. (2000),
Ireland's Environment: a Millenium Report, Environmental Protection Agency, Wexford.
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (1999),
Projet de Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (<http://www.unece.org/env/wgs/eb991e.pdf>)
- Williams, B. and Shiels, P. (2000),
« Acceleration into Sprawl: Causes and Potential Policy Responses », in McCoy, Duffy and Smyth (2000), *Quarterly Economic Commentary*, juin 2000, Economic and Social Research Institute, Dublin, pp.37-67.
- Banque mondiale (1997),
Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Sustainable Development, ESD Studies and Monographs Series n° 17, Washington DC.

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

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2001 02 2 P) ISBN 92-64-29136-9 – n° 51922 2001

ISSN 0304-3363